UNIVERSITÉ DE RENNES

FACULTÉ DE DROIT

LE

SÉNAT CONSERVATEUR

DU

CONSULAT ET DU PREMIER EMPIRE

SES ATTRIBUTIONS, SON ROLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 14 novembre 1911, à 3 heures

PAR

Henri TROUILLARD

Membres du Jury :

MM. JARNO, *professeur.*
GIDEL, *agrégé.*
BONNARD, *agrégé.*

MAYENNE

IMPRIMERIE CHARLES COLIN

1911

THÈSE

POUR

LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549203_0015

ERRATA

Page 9, annotation défectueuse : Corps Législatif (1), ligne 3; d'armes (2), ligne 12.
— 50, note 3, lire : *an X*, au lieu de : *an V*.
— 74, note 3, lire *an VII*, au lieu de : *an VIII*.
— 76, note 4, lire *16*, au lieu de : *19*.
— 77, annotation défectueuse :
à l'appel de note (1) correspond la note 3.
à l'appel de note (2) correspond la note 4.
à l'appel de note (3) correspond la note 1.
à l'appel de note (4) correspond la note 2.
— 108, ligne 7, lire : *dénonciation*, au lieu de : *détermination*.
— 125, ligne 21, lire : *avaient*, au lieu de : *avait*.
— 127, ligne 13, lire : *censure*, au lieu de : *centure*.
— 136, ligne 12, lire : *sénatus-consulte*, au lieu de : *sénatus-consulle*.
— 138, ligne 6, lire : *S'étant adressé*, au lieu de : *S'adressant*.
— 147, ligne 6, lire : *fût*, au lieu de : *soit*.

UNIVERSITÉ DE RENNES

FACULTÉ DE DROIT

LE

SÉNAT CONSERVATEUR

DU

CONSULAT ET DU PREMIER EMPIRE

SES ATTRIBUTIONS, SON ROLE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le mardi 14 *novembre* 1911, *à* 3 *heures*

ACAD. LIBRAT. BIBL.

PAR

Henri TROUILLARD

Membres du Jury :

MM. JARNO, *professeur.*
GIDEL, *agrégé.*
BONNARD, *agrégé.*

MAYENNE

IMPRIMERIE CHARLES COLIN

1911

BIBLIOGRAPHIE

Aulard. — Histoire politique de la Révolution Française, 1901. Paris, Armand Colin.

— Études et leçons sur la Révolution, 2e édition, 1906. Paris, Félix Alcan et Guillaumin.

Boulay de la Meurthe. — Théorie constitutionnelle de Sieyès. Constitution de l'an VIII, 1 vol. in-8°, août 1836, Paris.

Cornet (Comte de). — Souvenirs sénatoriaux précédés d'un essai sur la formation de la Cour des Pairs. 1 vol. in-8°, 1824. Paris, Baudoin frères.

Dalloz. — Jurisprudence générale. Répertoire méthodique et alphabétique de législation, de doctrine et de jurisprudence en matière de droit civil, commercial, criminel, administratif de droit des gens et de droit public. 44 vol., édition 1855, v° Droit constitutionnel, v° Lois.

Duguit. — Manuel de Droit constitutionnel. 2e édition, 1911, Paris, Fontemoing et Cie.

— Traité de droit constitutionnel. 2 vol., 1911, Paris, Fontemoing et Cie.

Durdent. — Histoire critique du Sénat conservateur depuis sa création en nivôse, an VIII, jusqu'à sa dissolution en avril 1814. 1 vol. in-8°, 1815, Paris, A. Eymery.

Esmein. — Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 5e édition, 1909. Paris, L. Larose.

Ferron. — De la division du pouvoir législatif en deux chambres Chartres, in-8°, 1884.

Gilbert. — Du pacte social ou examen raisonné de la Cons-

titution de l'an VIII. An VIII, in-8°, Paris, Bacot.

Arthur Girault. — Principes de colonisation et de législation coloniale. 3 volumes, 3e édition, 1907-1908, Paris, Larose et Tenin.

Charles de Ladoucette — Du Sénat de l'Empire français depuis son institution jusqu'à nos jours. Paris, 1861, in-8°.

Le Moniteur (Réimpression), tome XXV.

Thiers — Histoire du Consultat et de l'Empire. 1845-1851, in-8°, Paris, Bulin.

Tisseron. — Le Sénat de l'Empire Français. 1860-1861, 2 vol. in-8°, Paris, Dentu.

Albert Vandal. — L'avènement de Bonaparte. La Genèse du Consulat. Brumaire. La Constitution de l'an VIII. 1902, in-8°, Paris, Plon-Nourrit et Cie.

Textes

Duguit et Monnier. — Constitutions de la France depuis 1789. (1789).

Recueil des différents règlements et arrêtés pris par le Sénat, Paris, imp. de P. Didot, in-8°.

Recueil des sénatus consultes rendus depuis le 16 thermidor, an X. An XI, in-8°, Paris, imp. de P. Didot.

LE

SÉNAT CONSERVATEUR

DU

CONSULAT ET DU PREMIER EMPIRE

SES ATTRIBUTIONS. — SON ROLE

INTRODUCTION

« Lorsque le bonheur du peuple français sera as-
« sis sur de *meilleures lois organiques*, l'Europe en-
« tière deviendra libre », disait le général Bonaparte le 20 fructidor an VI aux membres du Directoire (1).

Il ambitionnait déjà de donner lui-même, sinon de meilleures, du moins de nouvelles institutions à la France. Pour y arriver, il lui fallait se créer des partisans, et dès cette époque il s'y employa. Mais le Directoire s'émut de ses intrigues, et voulut y mettre fin en l'envoyant prendre le commandement de l'expédition d'Égypte.

A son retour de cette expédition, cependant malheureuse, Bonaparte fut accueilli partout avec allé-

1. Aulard, *Histoire politique de la Révolution française*, p. 693.

gresse. Son éloignement n'avait pu faire oublier ses précédents succès militaires. De Fréjus à Paris d'enthousiastes ovations le saluèrent. Le voyage fut triomphal, et dans certaines villes la joie des citoyens tint du délire.

Bonaparte feignit la modestie. Il ne voulut pas paraître avoir escompté ces démonstrations ; et arrivé à Paris il sembla même chercher à se soustraire à d'autres manifestations. C'était pour ne pas éveiller la défiance de certains républicains, tels Barras, Gohier, Moulin, Augereau et autres, et pour arriver plus sûrement à la réalisation de ses ambitions.

La rencontre de Sieyès lui facilita considérablement les choses.

Tous les deux avaient leurs projets de transformations constitutionnelles. D'accord sur le principe ou la nécessité de ces transformations, ils ne se communiquèrent pas immédiatement leurs plans ; ce qui fit que, tout en poursuivant des fins différentes, ils se prêtèrent cependant l'un à l'autre le secours de leur influence respective.

L'influence de Sieyès sur le Conseil des Anciens fit d'abord rejeter par cette assemblée, le 2 brumaire an VIII, une résolution des Cinq-Cents, punissant de mort quiconque proposerait ou accepterait qu'on apportât des modifications à la Constitution.

A partir de ce moment, les événements se précipitèrent.

Prétexte pris d'un prétendu complot, tramé par

les Jacobins, le même Conseil des Anciens décréta le 18 brumaire an VIII le transfert du Corps Législatif à Saint-Cloud.

Bonaparte, chargé de faire exécuter le décret, reçut le commandement de la dix-septième division militaire. Puis appelé à la barre des Anciens pour prêter le serment de fidélité à la République et à la Constitution de l'an III, il dit : « nous voulons une république fon-« dée sur la vraie liberté, sur la liberté civile, sur la « représentation nationale ; nous l'aurons, je le jure ; « je le jure en mon nom et en celui de mes compa-« gnons d'armes (1). »

Restait à promulguer le décret, et par conséquent à obtenir la signature de la majorité du Directoire. Plutôt que de signer, Barras démissionna. Ses collègues, Gohier et Moulin, déconcertés, signèrent avec Sieyès et Roger Ducos, ces deux derniers gagnés au complot, et furent immédiatement après faits prisonniers au Palais du Luxembourg. Il n'y avait plus de Directoire.

Le lendemain Bonaparte se rendit à Saint-Cloud. Aux Anciens, où le complot comptait beaucoup de silencieux adhérents, il déclara que la Constitution, violée le 18 fructidor, le 22 floréal, et le 30 prairial, n'avait plus le respect de personne.

Aux Cinq-Cents on cria : « à bas le dictateur » ; et il fut obligé de sortir. Sa mise hors la loi aussitôt

1. Conseil des Anciens et Conseil des Cinq-Cents.
2. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 697.

demandée faillit être votée. Elle l'eût été si son frère Lucien, Président de l'assemblée, n'eût fait envahir la salle par la troupe. Chassés par les baïonnettes, les Anciens s'enfuirent par toutes les issues.

Le même jour la majorité des Anciens et un certain nombre des Cinq-Cents votèrent la suppression du Directoire, l'exclusion de 61 membres du Corps Législatif, la création d'une commission consulaire exécutive, composée de trois consuls, Bonaparte, Sieyès et Roger Ducos, et l'ajournement des deux Conseils jusqu'au 1er ventose.

Deux commissions remplacèrent les Conseils. La mission de ces commissions fut de rechercher « les « changements à apporter aux dispositions organi- « ques de la Constitution, dont l'expérience avait fait « sentir les vices et les inconvénients (1) ».

Elles créèrent deux sections ou sous-commissions, chargées de préparer les « changements ».

Bonaparte n'accepta pas les projets des sections. Il en imposa un à lui, qu'il dicta dans le salon de Madame Bonaparte. Ce projet devint la Constitution de l'an VIII. Sa rédaction définitive ne fut même pas soumise aux délibérations des commissions législatives. Dans la nuit du 21 au 22 frimaire (12 au 13 décembre) leurs membres, appelés à donner leur signature, ne voulurent ou n'osèrent la refuser (2).

1. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 700.

2. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 706.

L'article 95 portait que la Constitution serait offerte de suite à l'acceptation du peuple français. Des registres furent donc ouverts dans chaque commune pour recevoir par oui et non les votes des citoyens. Mais, dès avant la clôture des registres, une loi du 3 nivôse mit la Constitution en vigueur et le 18 pluviôse an VIII seulement les consuls proclamèrent le résultat du plébiscite. Sur 3.012.569 votants, 1.562 avaient repoussé et 3.009.445 avaient accepté la Constitution nouvelle.

Tout dans cette Constitution tendit à concentrer les pouvoirs entre les mains de Bonaparte : il les exerçait lui-même ou par l'intermédiaire du Sénat. Il n'y a pas à s'en étonner, puisqu'elle fut faite par lui et pour lui.

Elle confia le pouvoir exécutif à trois Consuls, mais le premier Consul seul eut un pouvoir réel. Le premier Consul promulguait les lois ; il nommait et révoquait « à volonté » les membres du Conseil d'État, les ministres, les ambassadeurs et autres agents extérieurs en chef, les officiers de l'armée de terre et de mer, les membres des administrations locales et les commissaires du gouvernement près les tribunaux. Il nommait encore les juges criminels et civils autres que les juges de paix et les juges de cassation (1).

Les second et troisième Consuls, admis à participer aux autres actes du gouvernement, n'avaient que voix consultative ; ils émettaient leurs opinions, mais

1. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 41.

le premier Consul décidait (1). Il n'était cependant institué aucun recours contre celui-ci et toute la responsabilité des actes du gouvernement retombait sur les ministres qui les signaient (2).

Ce gouvernement, dominé par le premier Consul, dirigeait les recettes et les dépenses de l'État (3), veillait à la sûreté et à la défense extérieure de l'État (4) et s'occupait des relations diplomatiques (5). Enfin il avait seul l'initiative des lois, préparées en un Conseil d'État (6), dont les membres étaient choisis et nommés par le gouvernement lui-même (7).

Le pouvoir législatif était exercé par le Tribunat et le Corps Législatif.

Le Tribunat, composé de cent membres, âgés de 25 ans au moins, pris dans la liste nationale et élus par un Sénat, discutait les projets de lois. Il était renouvelable par cinquième tous les ans (8).

Le Corps Législatif, composé de trois cents membres, âgés de trente ans au moins, nommés aussi par le Sénat sur la même liste, votait la loi au scrutin secret et sans discussion, après avoir entendu contradictoirement trois orateurs du Conseil d'État et trois

1. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 42.
2. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 72.
3. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 45.
4. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 47.
5. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 49.
6. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 52.
7. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 58.
8. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 27, 28.

tribuns. Il était renouvelable par cinquième tous les ans (1).

Quant au Sénat, dont nous nous proposons d'étutier les attributions et le rôle, il ne fut qu'un paravent servant à dissimuler le pouvoir personnel du premier Consul d'abord, et par la suite de l'Empereur.

Les règles qui, sous la Constitution de l'an VIII, présidèrent à la formation du Sénat, à son recrutement et à son fonctionnement, permirent déjà au premier Consul d'exercer sur lui une très grande influence.

Le sénatus-consule du 16 thermidor an X (4 août 1802) aggrava l'état de choses. Il renforça le pouvoir exécutif en instituant le consulat à vie ; il donna au premier Consul la puissance d'un roi, lui reconnut notamment le droit de désigner et d'imposer son successeur (2), les second et troisième Consuls (3), le droit de faire grâce (4), de convoquer, d'ajourner et de proroger le Corps Législatif (5) ; et s'il augmenta les attributions du Sénat, il le mit sous la dépendance directe et exclusive du chef de l'État.

La Constitution de l'an VIII n'avait confié au Sénat, outre des fonctions électives, que le jugement de la constitutionnalité des actes des pouvoirs cons-

1. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 31-34.
2. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 42.
3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 40-41.
4. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 86.
5. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 75.

tués ; désormais le Sénat régla la constitution des colonies, tout ce qui n'avait pas été prévu par la Constitution et était nécessaire à sa « marche » ; il expliqua les articles de la Constitution donnant lieu à différentes interprétations (1) ; enfin il eut le pouvoir : 1° de suspendre pour cinq ans les fonctions de jurés dans les départements où cette mesure devint nécessaire ; 2° de déclarer des départements hors de la Constitution ; 3° de déterminer le temps dans lequel les individus arrêtés en vertu de l'article 46 de la Constitution devraient être traduits devant les Tribunaux, lorsqu'ils ne l'avaient pas été dans les dix jours de leur arrestation ; 4° d'annuler les jugements attentatoires à la sûreté de l'État ; 5° de dissoudre le Corps Législatif et le Tribunat ; 6° de nommer les Consuls (2).

Mais le rôle du premier Consul dans la composition (3), le fonctionnement et l'administration de l'assemblée devint si prépondérant que le Sénat ne put agir que pour et par Bonaparte.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII acheva l'œuvre. Il concentra toute l'autorité en la personne de l'empereur et lui livra définitivement le Sénat. Bonaparte avait fait croire à la bourgeoisie qu'il lui avait donné par le Sénat le moyen sûr d'empêcher le

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 54.

2. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 55

3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 61-63.

despotisme ; ce fut au contraire par le Sénat et grâce au Sénat qu'il l'exerça.

Dominé comme il le fut, le Sénat devait fatalement manquer à son rôle. Il y manqua encore pour une autre raison, le trop grand nombre et surtout la trop grande variété de ses attributions. Aux attributions que la Constitution de l'an VIII et le sénatus-consulte du 16 thermidor an X lui avaient confiées, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII en ajouta de nouvelles. Il créa une commission sénatoriale de la liberté individuelle et une commission sénatoriale de la liberté de la presse, puis plaça au sein du Sénat le siège d'une Haute Cour impériale. Ces attributions étaient trop nombreuses, et certaines même, nous le verrons, absolument incompatibles avec les autres, telles par exemple les attributions politiques et les attributions juridiques. Le Sénat ne pouvait exercer également bien des fonctions aussi diverses, les lui confier toutes, c'était le condamner à les mal remplir toutes.

CHAPITRE PREMIER

Les origines du Sénat Conservateur

On parla pour la première fois en France d'un Sénat au sein du comité de constitution créé le 14 juillet 1789 par l'Assemblée Constituante. Mais ce Sénat, dont Lally-Tollendal préconisait l'établissement devant ses collègues de comité les 4 et 10 septembre 1789, ne devait être qu'une seconde Chambre législative (1).

Une autre conception prévalut en l'an VIII. Le Sénat de l'an VIII présenta un caractère très nettement déterminé, sa fonction essentielle fut d'ordre constitutionnel : il fut institué dans le but d'assurer le maintien et le perfectionnement de la Constitution, d'où son nom de Sénat Conservateur.

Le principe qui se trouve à la base de cette institution, et dont son organisation fut la conséquence logique, est celui de la supériorité des lois constitutionnelles sur les lois ordinaires.

Déjà sous l'ancien régime, ce que nous appelons lois constitutionnelles avait été distingué des lois or-

1. *Archives parlementaires*, t. VIII, p. 514.

dinaires sous le nom de « lois fondamentales du royaume ». On avait considéré en effet que c'était de ces lois que les pouvoirs constitués tiraient leur origine et leurs attributions, qu'en conséquence elles s'imposaient à ces pouvoirs et ne pouvaient être modifiées par eux.

Le pouvoir législatif aussi bien que les autres pouvoirs constitués était impuissant à les modifier. Il ne devait pas non plus dépasser les limites imposées à son action par les « lois fondamentales », si celles-ci lui interdisaient de légiférer sur certains objets ou en un certain sens, ces défenses étaient obligatoires pour lui.

Mais ce fut la Révolution qui introduisit complètement cette distinction dans notre droit public et en fit une doctrine ferme et précise. Sieyès fut un de ceux qui contribuèrent le plus à ce résultat. En 1789 il écrivait : « Si nous voulons nous former une « juste idée de la suite des lois positives qui ne peu- « vent émaner que de la volonté de la nation, nous « voyons en première ligne les lois constitutionnel- « les, qui se divisent en deux parties ; les unes règlent « l'organisation et les fonctions du corps législatif ; « les autres déterminent l'organisation et les fonc- « tions des autres corps actifs. Ces lois sont dites « fondamentales non pas en ce sens qu'elles puissent « devenir indépendantes de la souveraineté natio- « nale, mais parce que les corps qui existent et agis- « sent par elles ne peuvent point y toucher. Dans

« chaque partie la Constitution n'est point l'ouvrage « du pouvoir constitué, mais du pouvoir constituant. « Aucune sorte de pouvoir délégué ne peut rien « changer aux conditions de sa délégation (1). »

Ce principe posé, il restait à en déduire les conséquences logiques.

La première devait être de séparer le pouvoir constituant du pouvoir législatif ordinaire. Pour cela il fallait ou confier l'exercice du pouvoir constituant à une assemblée spéciale, ou soumettre le vote des lois constitutionnelles à des formes particulières.

La deuxième conséquence devait être d'empêcher le législateur ordinaire d'empiéter sur la fonction constituante. Pour cela il fallait qu'un organe spécial fût chargé de dire si par le vote d'une loi ordinaire, régulière en la forme, le législateur avait outrepassé ou non les limites de son pouvoir. Mais quel devrait être cet organe chargé de se prononcer sur la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité d'une loi ? Quel effet devrait produire la déclaration d'inconstitutionnalité ?

Sur la première de ces conséquences, les différents Constituants de l'époque révolutionnaire n'eurent pas d'hésitation. Ils la déduisirent sans hésiter en organisant une assemblée spéciale, chargée de faire et de reviser les Constitutions.

Pour la seconde, il y eut plus de difficulté. On eût

1. Sieyès. *Qu'est-ce que le Tiers-État*, p. 111.

pu organiser un premier système, qui depuis fut adopté par les États-Unis de l'Amérique du Nord et consiste à faire de l'examen de la constitutionnalité une attribution du pouvoir judiciaire.

C'est aux tribunaux qu'aux États-Unis est réservé le droit de juger la loi, tous leurs tribunaux ont ce droit. La Cour suprême fédérale peut, en dernier ressort, déclarer inconstitutionnelles les lois fédérales du Congrès, contraires à la Constitution fédérale. Elle connaît en appel des jugements des Cours suprêmes d'Etat, lorsque celles-ci, statuant sur une question qui met en jeu la suprématie de la Consittution et des lois fédérales, ou des traités fédéraux, donnent la prééminence à la loi d'État, et appliquent la loi d'État. Mais il n'y a lieu à appel devant la Cour fédérale que dans ce cas, et cela s'explique, puisque l'appel n'a dour but que de maintenir la suprématie des lois, des traités et de la Constitution des États-Unis.

Enfin les tribunaux des États, à la tête desquels se trouve une Cour d'État, sont compétents pour prononcer l'inconstitutionnalité de toute loi d'État, contraire à la Constitution de cet État. Ils peuvent aussi, sous réserve de l'appel à la Cour suprême fédérale, connaître d'un conflit entre une loi fédérale et une loi d'État, à condition que l'affaire ne soit pas de celles que la Constitution des États-Unis réserve à sa Cour suprême dans la section II de son chapitre III.

Ces divers tribunaux ne se prononcent jamais sur

la constitutionnalité ou l'inconstitutionnalité d'une loi qu'à l'occasion d'un procès, lorsque l'un des plaideurs demande l'application de cette loi et l'autre la repousse. Ils n'examinent même la loi au point de vue constitutionnel que si cela est indispensable pour la solution du procès ; et ils ne la déclarent inconstitutionnelle que si elle est réellement et indiscutablement contraire à la Constitution. Au reste la loi n'est pas annulée, mais son application seulement est refusée à l'espèce soumise au tribunal : cette loi subsiste et son inconstitutionnalité peut à nouveau être mise en discussion à l'occasion d'un autre procès (1).

Cet état de droit existait en Amérique avant la Constitution fédérale. Avant la déclaration d'indépendance les tribunaux coloniaux, et en appel le conseil privé d'Angleterre, pouvaient annuler une loi coloniale, lorsqu'il y avait conflit entre cette loi et la charte coloniale. Après la déclaration d'indépendance, ce régime subsista. Dans certains États, notamment ceux de Rhode-Island et de la Caroline du Sud, des jugements et arrêts annulèrent des lois contraires aux constitutions nouvelles que ces États s'étaient

1. Sur le fonctionnement de ce système aux États-Unis, M. Larnaude, professeur à la Faculté de Droit de Paris, a publié dans le *Bulletin mensuel de la Société de Législation comparée* (nº 3, mars 1902) un article des plus intéressants, intitulé : « Étude sur les garan-« ties judiciaires qui existent dans certains pays au profit des parti-« culiers contre les actes du pouvoir législatif. »

données. Mais le système américain, tel que nous venons de l'exposer, ne se dégagea complètement que dans les premières années du XIXe siècle et peu à peu, grâce à une élaboration jurisprudentielle fixée par la Cour suprême fédérale.

Un tel système ne pouvait être adopté par les hommes de la Révolution. Ils avaient trop de méfiance pour les autorités judiciaires pour leur donner un tel rôle.

Cette méfiance avait été inspirée par le souvenir de l'opposition faite aux réformes par les anciens Parlements. On sait que les Parlements, dont la résistance avait été brisée par ce qu'on a appelé le coup d'État du chancelier Maupeou, furent restaurés par Louis XVI. Le Parlement de Paris profita de sa liberté reconquise pour s'opposer à un certain nombre de mesures libérales, réclamées par l'opinion publique. Il refusa notamment d'accepter les projets d'édits relatifs à la liberté du commerce des grains, à l'établissement des assemblées provinciales, et à la conversion en argent de la corvée royale. Le roi fut obligé d'enregistrer ces édits dans un lit de justice, mais le Parlement protesta dans des remontrances rendues publiques, et en appela aux États généraux.

Aussi plus tard l'Assemblée Constituante fut tout naturellement amenée à combattre les droits politiques reconnus aux anciens Parlements, et par un décret du 16 août 1790, elle défendit aux tribunaux de vérifier et de discuter les lois. « Les tribunaux,

« dit l'article 11 de ce décret, ne pourront prendre « directement ou indirectement aucune part à l'exer- « cice du pouvoir législatif, ni empêcher ou suspendre « l'exécution des décrets du corps législatif, sanc- « tionnés par le roi, à peine de forfaiture. Ils seront « tenus de faire transcrire purement et simplement « dans un registre particulier et de publier dans la « huitaine les lois qui leur seront envoyées. »

Cependant certains hommes de la Révolution pensèrent à établir une sanction aux limitations du pouvoir législatif. Ils la placèrent dans l'action révolutionnaire.

Robespierre, discutant le premier projet de Constitution, présenté à la Convention dans la séance du 10 mai 1793, s'exprima ainsi : « La déclaration des « droits est la constitution de tous les peuples ; les « autres lois sont muables par leur nature et subor- « nées à celle-là ; qu'elle soit sans cesse présente à « tous les esprits ; qu'elle brille à la tête de notre « Code public ; *que le premier article du Code soit « la garantie formelle de tous les droits de l'homme ; « que le second porte que toute la loi qui les blesse « est tyrannique et nulle* (1). » Dans la séance du 11 mai, Isnard reprit la même idée : « Faire une dé- « claration des droits de l'homme, telle que celle qui « a été adoptée, dit-il, c'est seulement reconnaître « ces droits dans un écrit, dont le texte peu déve- « loppé se prête à toutes les interprétations. Faire un

1. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XVI, p. 464.

« pacte social, au contraire, c'est passer un contrat « authentique et synallagmatique, qui non seulement « rappelle d'une manière claire et précise les droits « de toutes les parties contractantes, mais qui les « garantit expressément par des articles exprès et « détaillés, qui trace les limites que la loi et la vo- « lonté future de la Société ne pourrait pas fran- « chir. C'est en quelque sorte la déclaration des « droits mise en action, réduite en pratique (1). » En conséquence, Isnard déposa un projet de pacte social, dont l'article 5 fut ainsi conçu : « Tout article « de l'acte constitutionnel, ou de toute autre loi sub- « séquente qui contrarierait ceux du présent pacte « sera nul (2). »

Développer de telles idées, proclamer de tels principes sans dire quelle autorité prononcerait la nullité, c'était bien faire appel à l'action révolutionnaire. C'était là une solution inadmissible.

L'honneur d'avoir proposé le premier une solution possible revint à Sieyès. Ce fut de ses idées transformées ou plutôt défigurées que sortit l'organisation de notre Sénat Conservateur.

Sieyès n'admettait pas cette idée que l'annulation des lois inconstitutionnelles devait être laissée à l'action révolutionnaire, et il était lui aussi pénétré de la même méfiance contre les autorités judiciaires. De là

1. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XVI, p. 378.

2. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XVI, p. 378.

son système qu'il proposa d'abord en l'an III, puis avec modification en l'an VIII.

Sieyès avait été nommé par la Convention, le 4 floréal an III, membre de la Commission des Onze (1), chargée de « préparer les lois nécessaires pour mettre « en activité la Constitution » ; mais, un décret du 15 floréal ayant déclaré incompatibles les fonctions de membres de la Commission avec celles de membres du Comité de Salut Public, il opta pour le Comité de Salut Public, et se retira de la Commission.

Il exposa alors son plan de constitution en séance de la Convention nationale, dont il faisait partie (2).

Il posa d'abord en principe qu'il fallait « diviser « pour empêcher le despotisme, centraliser pour évi- « ter l'anarchie ». Puis immédiatement il proposa la création d'une juridiction de constitutionnalité : « Je « demande d'abord, dit-il, un jury de constitution, « ou, pour franciser un peu plus le mot de jury, et « le distinguer dans le son de celui de juré, une jurie « constitutionnaire. C'est un véritable corps de re- « présentants que je demande, avec mission spéciale « de juger les réclamations contre toute atteinte qui

1. La Commission des Onze avait été primitivement composée de Cambacérès, Merlin (de Douai), Sieyès, Thibaudeau, Larevellière-Lépeaux, Lesage (d'Eure-et-Loir), Boissy d'Anglas, Creuzé Latouche, Louvet (du Loiret), Berlier, Daunou. Après le décret du 15 floréal, Cambacérès, Sieyès et Merlin furent remplacés par Lanjuinais, Baudin et Durand Maillane.

2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 290 et s.

« serait portée à la Constitution (1). » Ce fut bien en partant du principe de la distinction du pouvoir constituant et des pouvoirs constitués qu'il arriva à proclamer la nécessité de l'institution proposée. Il l'exprima en ces termes : « Une idée saine et utile « fut établie en 1788, c'est la division du pouvoir « constituant et des pouvoirs constitués. Elle comp- « tera parmi les découvertes qui font faire un pas à « la science, elle est due aux Français. L'action de « l'intrigue, qui à l'époque de la Révolution se subs- « titua de si bonne heure à l'action de la raison, ne « souffrit pas qu'on tirât de cette idée le germe d'uti- « lité pratique qu'elle offrait à un nouvel ordre de « choses. Cependant neutralisée rapidement dans « tous les esprits, elle a, comme beaucoup d'autres « vérités neuves, aidé jusqu'à des sottises, ce qui est « d'ordinaire le sort des meilleurs instruments, quand « ils se trouvent emmanchés par l'ignorance : il est « temps d'en faire un meilleur usage.

« Voulez-vous donner une sauvegarde à la Cons- « titution, un frein salutaire qui contienne chaque « action représentative dans les bornes de sa procu- « ration spéciale, établissez une jurie constitution- « naire. »

L'utilité de cette « jurie constitutionnaire » ainsi exposée, Sieyès sollicita l'institution d'une tribune de propositions, ou Tribunat, pour que les demandes du

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 290.

peuple « retentissent à l'oreille du législateur ». En regard du Tribunat, il plaça le Gouvernement et la Législature. Enfin il conclut en demandant le renvoi à la Commission des Onze des quatre articles suivants :

1° « Il y aura, sous le nom de Tribunat, un corps « de représentants au nombre de trois fois celui des « départements, avec mission spéciale de veiller aux « besoins du peuple, et de proposer à la Législature « toute loi, règlement ou mesure qu'il jugera utiles. »

2° « Il y aura sous le nom de Gouvernement un « corps de représentants, au nombre de sept, avec « mission spéciale de veiller aux besoins du peuple, « et à ceux de l'exécution de la loi, et de proposer à « la Législature toute loi, règlement ou mesure qu'il « jugera utiles. Ses assemblées ne seront point pu- « bliques. »

3° « Il y aura sous le nom de Législature un corps « de représentants au nombre de neuf fois celui des « départements, avec mission spéciale de juger et de « prononcer sur les propositions du Tribunat et sur « celles du gouvernement. Les jugements avant la « promulgation porteront le nom de décrets. »

4° « Il y aura sous le nom de Jurie Constitution- « naire, un corps de représentants au nombre de trois « vingtièmes de la Législature, avec mission spéciale « de juger et prononcer sur les plaintes en violation « de la Constitution, qui seront portées contre les « décrets de la Législature (1). »

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 297.

Thibaudeau appuya cette demande de renvoi, et la Convention l'ordonna.

La Commission adopta le quatrième article, mais rejeta les trois autres.

La discussion reprit en séance de la Convention le 24 thermidor. A ce moment Sieyès détailla les attributions par lui réservées à sa jurie. Il s'étonna que jusqu'ici l'on n'ait pas songé à instituer « un gardien « de la Constitution », « une magistrature de ce Code », comme il en avait été créée une dans l'ordre civil (1). L'institution de la jurie comblerait la lacune. Sa principale fonction consisterait à « veiller avec fidélité à « la garde du dépôt constitutionnel ». Cette fonction avait, dit-il, sa raison d'être, car « des lois quelles « qu'elles soient supposent la possibilité de leur in- « fraction, avec un besoin réel de les faire observer, « et les lois constitutionnelles plus que toutes au- « tres doivent être protégées contre les infractions : « elles forment un corps de lois obligatoires, dont « il est indispensable d'assurer la stricte observa- « tion » (2).

Les violations de la Constitution seraient ou le fait de simples citoyens, ou celui de fonctionnaires. Les premières constitueraient des délits, et leurs auteurs devraient être « jugés par leurs juges ordinaires ». Pour les autres, Sieyès faisait une sous-distinction. Il partageait en deux groupes les fonctionnaires : le

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 442.

2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 442.

premier groupe se composait des « fonctionnaires responsables », le second des « fonctionnaires irresponsables » dans l'exercice de leurs missions. Les actes des uns relèveraient des « juges naturels », les actes des autres de la « jurie ».

Mais qu'entendait Sieyès par « missions irresponsables » ? Sans les définir il en donnait l'énumération, et rangeait dans cette catégorie les « différentes missions « électorales, la mission constituante, la jurie consti- « tutionnaire, le corps spécialement chargé de re- « présenter le jugement national, et de voter la loi, « ceux qui sont chargés de recueillir, de discuter et « de proposer la matière de la loi, les soins consti- « tutionnels de la promulgation, l'ordre judiciaire »(1). Les citoyens chargés de ces missions pourraient de deux manières violer la Constitution, soit en manquant aux règles de formes imposées à leurs actes, soit en excédant leurs pouvoirs. « L'atteinte pourrait « être grave, l'ordre politique pourrait être en péril, « qui signalerait cette excédence, cette extravasion « de pouvoirs, qui réprimerait, qui neutraliserait du « moins les efforts peut-être coalisés de l'ambition, « de l'intrigue et de l'aveuglement (2) ? » Ce serait la « jurie ».

La « jurie » aurait une seconde fonction. Elle serait « un atelier de propositions pour les amende- « ments que le temps pourrait exiger dans la Cons-

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 442.

2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 442.

« titution » (1). En Angleterre, cette adaptation des lois constitutionnelles se faisait d'elle-même avec le temps, par la coutume, et au fur et à mesure des nécessités par l'action du législateur. L'adoption du système des Constitutions écrites d'une part, et celle du principe de la distinction du pouvoir législatif et du pouvoir constituant d'autre part empêchaient qu'il en fût ainsi en France. Le pouvoir constituant devait y être exercé par un organe spécial. Sieyès proposa que cet organe fût la « jurie ».

Chaque dixième année à dater de 1800 la jurie ferait imprimer le « cahier » de ses propositions.

Ce « cahier » serait communiqué aux deux Chambres du Corps Législatif, et trois mois ou plus tôt après, alors qu'une grande publicité aurait été donnée au projet, les assemblées primaires en entendraient la lecture. Elles déclareraient si oui ou non il serait nécessaire « de déléguer un pouvoir consti- « tuant temporaire à la législature ».

Ou bien la majorité se prononcerait pour le négative, dans ce cas il ne pourrait être fait de nouvelles propositions avant dix ans, ou bien elle se déciderait pour l'affirmative, alors « la législature, revêtue du « pouvoir constituant », voterait tout ou partie du projet sans avoir la faculté de le modifier (2).

Pourquoi Sieyès ne laissait-il pas à la jurie le soin

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 449.

2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 449.

entier des réformes, et ne lui en abandonnait-il que la proposition ? C'était afin d'éviter à la Constitution d'inutiles et trop fréquentes modifications. La majorité de la Convention avec Berlier, Louvet de la Somme et Thibaudeau jugea la précaution prise insuffisante. La jurie, dit-elle avec eux, recevant le pouvoir de présenter tous les dix ans un « cahier » de réformes, userait à chaque échéance de ce pouvoir, alors même que le besoin de réformes ne se ferait aucunement sentir. Mais quel inconvénient y aurait-il eu à cela ? Les assemblées primaires d'abord, le Corps Législatif ensuite n'auraient-ils pas empêché d'aboutir ces inutiles projets !

Enfin à ces deux fonctions de même ordre, que l'on conçoit bien réunies dans les mêmes mains, la jurie joindrait celle de « supplément de juridiction « naturelle aux vices de la juridiction positive dans « ces occasions graves où la loi tutélaire aurait oublié « sa juste garantie » (1).

Tel était le rôle réservé par Sieyès à l'assemblée qu'il proposait à ses collègues de la Convention.

Cette assemblée comprendrait 108 membres, à élire au scrutin secret par la Convention. Un tiers serait pris dans l'Assemblée nationale, dite Constituante, un autre tiers dans l'Assemblée Législative, et le dernier tiers dans la Convention. Le renouvellement s'en ferait par tiers chaque année, en même temps que celui du Corps Législatif.

1. *Moniteur* (réimpression du), t. XXV, p. 442.

C'était, prétendit Boulay de la Meurthe « exposer « ce jury à toute la mobilité des opinions, et l'assu- « jettir aux passions et aux chances des partis » (1).

Berlier, avec cependant quelques variantes, demanda l'adoption de l'institution proposée (2).

Louvet (de la Somme), au contraire, s'éleva contre le projet de Sieyès, et qualifia sa « jurie » de « superfétation inutile et dangereuse » (3) ; « inutile », parce que la Constitution n'avait pas besoin d'un organe spécial pour sa conservation ; « dangereuse », parce que confier à la jurie le soin de veiller sur la Constitution et d'en amender les dispositions, lui donnerait une importance trop grande. Il était en effet peut-être à craindre que cette magistrature suprême ne devînt, précisément à cause de sa situation spéciale, une autorité omnipotente et vexatoire. Pour l'empêcher de le devenir, Sieyès, prétendit qu'il suffirait de subordonner son action à une dénonciation motivée. Alors qu'il avait reconnu à tous les citoyens le droit de la saisir, il proposa donc de punir d'une amende toute dénonciation injustifiée. Mais cette sanction eût été inefficace. La menace d'une amende n'eût pas empêché les adversaires du régime de porter devant la juridiction de constitutionnalité les actes les plus réguliers d'un gouvernement qu'ils exé-

1. Boulay de la Meurthe. *Constitution de l'an VIII*, p. 33.
2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 475.
3. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 479.

craient. Des discussions sur la validité de ces actes, soulevées à tort ou à raison, et fréquemment renouvelées, eussent annihilé le pouvoir. Le seul moyen de prévenir cela était de supprimer purement et simplement le droit de pétition individuelle. Berlier l'avait ainsi pensé (1), et la Commission des Onze, se rangeant à son avis, décida que la jurie constitutionnaire ne pourrait être mise en mouvement que par l'un des deux Conseils et le Directoire exécutif (2). « De la « sorte, dit Larevellière-Lepeaux, chacun des trois « établissements suprêmes, craignant d'être appelé « devant le jury constitutionnaire par celui des deux « autres qu'il aurait attaqué, serait plus attentif à « ne rien faire de ce qui pourrait altérer la Constitu- « tion (3). »

Enfin Thibaudeau porta à Sieyès le dernier coup (4).

L'institution de la jurie ne lui semblait pas offrir les garanties que Sieyès en espérait pour le maintien de la Constitution (5). L'idéal, irréalisable dans une grande nation, eût été à son avis de consulter le peuple sur les usurpations réciproques des pouvoirs et les atteintes portées aux lois fondamentales. La jurie, prononçant en dernier ressort comprendrait des hommes animés des mêmes passions que les membres des

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 475.
2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 479.
3. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 489.
4. Duguit, *Constitutions de la France depuis 1789* (1789) p. I.-II.
5. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 484.

Conseils des Cinq-Cents et des Anciens, et, tout comme eux, susceptibles de violer la Constitution. Qui alors corrigerait les errements de la jurie et la ramènerait à la stricte observance des lois !

Mieux valait d'après Thibaudeau ne pas instituer une telle magistrature, qui, en Pensylvanie (1), s'était montrée impuissante. D'ailleurs la Constitution n'était-elle pas déjà à l'abri des atteintes du pouvoir législatif! Si le Conseil des Cinq-Cents faisait une proposition attentatoire à la Constitution, le Conseil des Anciens pourrait toujours la rejeter!

Au surplus, déclara Thibaudeau, « pour prévenir la « confusion ou l'usurpation des pouvoirs, il faut don- « ner à ceux qui les exercent des moyens tellement « suffisants pour résister aux tentatives dirigées con- « tre eux qu'ils soient forcés à se respecter mutuel- « lement par le sentiment de leur force et de leur « dignité. Il faut que dans l'organisation du gouver- « nement chacune de ses parties soit établie et posée « de manière à retenir toutes les autres dans leur « place : il faut pour ainsi dire opposer l'ambition à « l'ambition, et que l'intérêt personnel des fonction- « naires les attache au maintien des droits constitu- « tionnels de leurs places ; la corruption des hom- « mes en fait malheureusement une nécessité (2). »

En conséquence, Thibaudeau proclama la nécessité de la division du Corps Législatif en deux parties, ayant

1. Conseil des Censeurs institué pour veiller sur la Constitution.

2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 386.

« des qualités et des principes d'action différents » et « l'établissement de certains rapports entre le Pouvoir Exécutif et la portion du Corps Législatif présumée la plus intéressée au maintien de l'ordre, qui le disposeraient à soutenir les droits du premier, sans abandonner la défense des droits dont elle faisait partie » (1).

Enfin, ajouta-t-il, la crainte de l'opinion publique contribuerait pour une grande part à réfréner les ambitions ou les excès de ceux qui méconnaîtraient le « vœu national », et ne respecteraient pas les lois, que le pays se serait données (2).

La Convention, se rendant à l'avis de Thibaudeau, rejeta à l'unanimité, le 25 thermidor, la « jurie constitutionnaire » de Sieyès. La Constitution de l'an III, votée le 5 fructidor (22 août 1795), fut donc dépourvue de juridiction de constitutionnalité.

Après la chute du Directoire, renversé par le coup d'État du 18 brumaire an VIII (9 novembre 1799), les deux sections, émanées des commissions législatives intermédiaires du Conseil des Anciens et du Conseil des Cinq-Cents, chargées de préparer les changements à apporter à la Constitution, reprirent le plan de Sieyès, et semblèrent l'adopter pour base de leurs discussions. Sieyès, appelé dans leur sein, leur en fit un nouvel exposé, mais en changeant dans le système

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 486.

2. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 486.

ce qui touchait aux élections et au gouvernement.

Il posa cette fois comme principe que dans l'État « la confiance doit venir d'en bas, et le pouvoir descendre d'en haut » (1). C'était essayer une conciliation du gouvernement monarchique et du gouvernement républicain.

Tout Français, âgé de 21 ans, et inscrit sur le registre civique, serait électeur. Les électeurs de chaque arrondissement, réunis au canton, nommeraient le dixième d'entre eux pour former la liste de notabilités communales. Les élus, se réunissant à leur tour par département, seraient appelés à former une seconde liste, dite liste départementale, égale au dixième de la précédente. Enfin la réduction au dixième des listes départementales donnerait la liste nationale.

Dans la liste des notabilités communales seraient recrutés les membres des administrations municipales, des conseils d'arrondissement, les maires, les juges de première instance, etc.

Dans la liste des notabilités départementales seraient choisis les membres des conseils de département, et les fonctionnaires du département.

Enfin dans la liste des notabilités nationales, on prendrait les membres du Corps Législatif et tous les fonctionnaires d'un ordre élevé, conseillers d'État, ministres, juges du Tribunal de Cassation, etc. (2).

1. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 705.

2. Duguit et Monnier. *Constitutions de la France depuis 1789*, p. L XVIII.

C'était ce système que Sieyès appelait dans un langage géométrique, *une pyramide*. Il s'agissait, en effet, d'un organisme large à la base, étroit au sommet.

Ce serait ainsi que la confiance viendrait d'en bas.

Comment le pouvoir descendrait-il d'en haut ?

Le pouvoir exécutif aurait au-dessus de lui un Proclamateur Électeur, élu par la jurie. Ce magistrat suprême choisirait les fonctionnaires dans les diverses listes. Mais il n'aurait pas d'autre attribution et le Gouvernement serait confié à un Conseil d'État de 50 membres, nommés par le Proclamateur.

La proposition et la discussion des lois appartiendraient à ce Conseil d'État et à un Tribunat, composé des cent personnes ayant obtenu le plus de suffrages sur la liste nationale. Puis un Corps Législatif de 500 membres, élus par le peuple, et se renouvelant par moitié tous les cinq ans, jugerait entre le Conseil d'État et le Tribunat. Son jugement serait la loi (1).

Enfin de même qu'au-dessus du pouvoir exécutif se trouverait le Proclamateur Électeur, de même il y aurait un organe spécial au-dessus du pouvoir législatif, ce serait le « jury constitutionnaire ».

Le « jury », composé de 200 membres se renouvellerait lui-même. Il ne prendrait aucune part au travail

1. Duguit et Monnier. *Constitutions de la France depuis 1789*, p. XVIII.

Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 705.

Mignet. *Histoire de la Révolution*, t. II, chapitre XIV.

législatif et ne ferait qu'annuler, soit sur la dénonciation du Tribunat, soit sur celle du Conseil d'État, toute loi, ou tout acte du Gouvernement, entachés d'inconstitutionnalité. Sieyès dit lui-même de ce « jury » : « Il n'est rien dans l'ordre exécutif, rien dans le « gouvernement, rien dans l'ordre législatif. Il est « parce qu'il faut qu'il soit, parce qu'il faut une ma- « gistrature constitutionnelle (1). »

Comme conservateur de la Constitution, il jouirait cependant d'un droit exorbitant, du droit d'absorption, rappelant la juridiction établie à Athènes après la mort de Pisistrate, l'ostracisme (2). Il appellerait à lui tous les citoyens qui lui sembleraient menacer le maintien de l'ordre et de la Constitution. Le but recherché par Sieyès, en ressuscitant cette procédure, avait été de réprimer les ambitions des hauts fonctionnaires, surtout du Grand Électeur. Dès l'instant de leur nomination à la « jurie », les « absorbés », sous peine d'être déclarés coupables de haute trahison, cesseraient leurs fonctions. Leurs pouvoirs leur seraient retirés, et les citoyens, qui leur reconnaîtraient leur ancienne autorité, tomberaient sous le coup de la loi.

1. Boulay de la Meurthe. *Théorie constitutionnelle de Sieyès, Constitution de l'an VIII*, p. 32.

2. L'ostracisme consitait à prononcer pour dix ans par voie de suffrage universel l'exil des citoyens dont on redoutait la puissance ou l'ambition. Les citoyens inscrivaient leur suffrage sur une coquille (οστρακον)

Pour assurer à la « jurie » l'exercice de son droit, Sieyès mettait sous ses ordres la garde nationale. Celle-ci interviendrait à la moindre résistance des absorbés ou de leurs partisans.

Les sections se montrèrent assez disposées à accepter ce nouveau plan de Sieyès, dans lequel les pouvoirs apparaissaient comme tempérés et complétés les uns par les autres. D'ailleurs Sieyès mit en œuvre tout ce qu'il put pour faire adopter ses combinaisons. Il appela en réunion chez lui les membres des sections (1) et insista tout particulièrement près de Rœderer et Talleyrand. Le succès sembla cette fois devoir lui sourire. Mais Bonaparte ambitionnait la direction du gouvernement et ne pouvait se résoudre à jouer le rôle de « roi fainéant » réservé au Grand Électeur. Il insista donc pour le rejet du projet. Sieyès modifia alors son plan et proposa de confier le gouvernement à deux Consuls, l'un de la paix, l'autre de la guerre. Bonaparte n'accepta pas plus ce nouveau mode de gouvernement. Il se prononça encore contre d'autres systèmes imaginés par Rœderer (2), Boulay de la Meurthe et Daunou (3).

A part l'institution du Grand Électeur, la Constitution de l'an VIII reproduisit cependant, dans ses grandes lignes, le plan de Sieyès. Mais, comme le dit Rœderer dans le *Journal de Paris* du 19 bru-

1. Boulay de la Meurthe. *Théorie constitutionnelle de Sieyès*, p. 46.
2. Boulay de la Meurthe, *loc préc.*, p. 46
3. Boulay de la Meurthe, p. 48 et 49.

maire an IX. Bonaparte marqua du « sceau de son « esprit » « toutes les parties de la nouvelle Constitu- « tion ».

Le Sénat, qui dérivait de la « jurie constitutionnaire », en différa beaucoup ; la conception de Sieyès nous le verrons, fut absolument transformée.

Sieyès avait surtout voulu faire de sa « jurie » une magistrature constitutionnelle, et il l'avait organisée, de telle façon qu'elle dût jouir de l'indépendance nécessaire à toute juridiction.

Bonaparte confondit dans le Sénat conservateur la jurie constitutionnaire et le Proclamateur Électeur et lui donna nombre d'autres attributions d'ordre politique : il fit du Sénat une assemblée politique en même temps qu'une juridiction. Puis il se réserva sur cette assemblée de si puissants moyens d'influence qu'elle devint un instrument de gouvernement, un paravent, répétons-le, des illégalités du chef de l'État.

Sieyès, qui avait cherché une épée pour réaliser ses projets, avait été la dupe du général auquel il s'était adressé. Mais il avait comme pressenti ce qui était arrivé, car s'étant adressé un jour à Joseph Bonaparte et à Cabanis, il leur avait dit : « Je veux marcher avec « le général Bonaparte parce que, de tous les mili- « taires, c'est encore le plus civil. Cependant je sais « ce qui m'attend, après le succès, le Général, laissant « en arrière ses deux collègues, fera le mouvement « que je fais. » Ce disant, il s'était placé entre ses

deux interlocuteurs, et les avait repoussés en arrière en écartant les bras (1).

Ce fut ce qui se produisit avec l'appui du Sénat et ne serait pas arrivé avec la « jurie constitutionnaire » telle que l'avait imaginée Sieyès.

1. *Mémoires du roi Joseph*, t. I, p. 77. Bibliothèque nationale, L. b, 44 / 273, *in*-8.

CHAPITRE II

Recrutement et organisation du Sénat

Les règles qui présidèrent à l'organisation du Sénat Conservateur lui enlevèrent toute indépendance, et lui donnèrent un maître en la personne du Chef de l'État. Cela apparaît si l'on examine soit le mode de recrutement, soit les règles du fonctionnement du Sénat.

Enfin la situation personnelle faite aux sénateurs tendit à concilier à ce maître les opposants.

§ 1. — Recrutement

Placée au-dessus du pouvoir législatif, investie de la mission de veiller au maintien et au perfectionnement de la Constitution, la « jurie » de Sieyès se recrutait elle-même sur la liste des notabilités nationales, parce que ce mode de recrutement apparaissait à Sieyès comme la meilleure et la plus sûre garantie d'indépendance, et qu'il voulait l'indépendance pour ce corps si puissant.

Mais ce droit exorbitant menaçait de devenir dan

gereux un jour venu, par l'excès même d'indépendance qu'il procurait. Et Bonaparte, dont le secret désir était de se faire du Sénat un auxiliaire à la fois puissant et docile, s'employa à ce que la Constitution de l'an VIII consacrât un autre mode de recrutement.

La Constitution de l'an VIII fixa le nombre des membres du Sénat à 80 (1).

Elle les déclara inamovibles et à vie, mais leur imposa une condition d'âge.

Boulay de la Meurthe prit part à la discussion qui eut lieu au sujet de cette condition d'âge. Il demanda son adoption pour empêcher l'hérédité de s'introduire au Sénat « par l'accord des pères de famille, qui, « selon toute apparence, en composeraient toujours « la grande majorité, et qui maîtres de nommer à « toutes les places vacantes dans leur sein, ne man- « queraient pas de choisir tour à tour leurs fils, si « ceux-ci étaient éligibles, quel que fût leur âge » (2).

Néanmoins l'âge de 45 ans, proposé par Bonaparte, lui parut trop élevé. Il fit remarquer que certains membres des commissions, chargées de préparer la Constitution nouvelle, avaient eu péré avoir leur place au Sénat, et que l'accès leur en serait interdit si l'âge de 45 ans était adopté. Bonaparte céda sur ce point et l'âge requis pour être sénateur fut fixé à 40 ans.

1, Constitution de l'an VIII, article 15.

2. Boulay de la Meurthe. *Théorie constitutionnelle de Sieyès*, p. 62.

« Pour la formation du Sénat » il ne devait d'abord être nommé que 60 membres.

Les citoyens Sieyès et Roger Ducos, consuls provisoires sortants, nommés membres du Sénat par la Constitution elle-même (1), reçurent le soin d'élire, de concert avec les second et troisième consuls, la majorité de ces sénateurs.

Il s'agit donc de nommer immédiatement 29 sénateurs. Le choix des consuls porta sur des citoyens s'étant signalés par des services rendus à la Révolution (2). Ces citoyens, chargés à leur tour de compléter l'assemblée, élirent des personnages politiques de leur nuance. Le Sénat se trouva ainsi composer un corps tout à fait homogène.

Les sénateurs nommés par les consuls provisoires furent : Beaupay, Berthollet, Creuzé-Latouche, Dailly, Fergues, Hatry, Lambrechts, Laplace, Lecouteulx-Canteleu, Lemercier, Lenoir-la-Roche, Lespinasse, Monge, Pléville-le-Pelley, Porcher, Rousseau, Destutt-Tracy, Vimar, Volney, Cabanis, Kellermann, Garat, Cousin, Cornet, Dubois-Dubay, Ducis, Garran-Coulon, Reynier, Lacépède (3).

Les 29 sénateurs qui complétèrent l'assemblée furent : Herwin, Cornudet, Vernier, Chasset, Levavasseur, Journu, Aubert, Louis Drouin, Casa Bianca, Lagrange, Laville, Leroux, Clément-de-Ris, Vien,

1. Art. 24.

2. Aulard. *Histoire politique de la Révolution*, p. 713.

3. Durdent, *Histoire critique du Sénat Conservateur*, p. 14.

Depeyre, Aloriol, Rœderer, Régnier, Cretet, Davoust, Dizez, Cholet, Sers, Perregaux, Choiseul-Praslin, Dorcet, François de Neufchâteau, Villetere, Lazare Lejean, Daubenton (1).

Le mode de nomination de ces sénateurs ne correspondait pas à la nature des pouvoirs réservés au Sénat. Appelé à assurer le maintien de la Constitution, et par conséquent à faire respecter la volonté nationale dans l'une de ses manifestations les plus importantes, le Sénat n'émanait précisément pas de la nation. Il n'avait de par son origine aucun lien avec elle. Pourrait-il donc prétendre exprimer cette volonté ! Appelé à juger, le cas échéant, les actes du pouvoir exécutif, il comptait parmi ses fondateurs deux des consuls : ne risquerait-il pas d'être pour eux un juge trop indulgent ! Les consuls ne s'étaient peut-être pas laissés guider dans leur choix par l'espoir d'une bienveillante reconnaissance de la part de leurs élus, mais le contraire eût aussi pu se produire !

Il apparaissait dès ce moment que le Sénat serait un auxiliaire dévoué du pouvoir exécutif. Si le Premier Consul n'avait pas pris part à la nomination des premiers sénateurs, il importait peu, l'autorité, dont il jouissait près de ses collègues, avait enlevé à son abstention toute utilité. Il allait d'ailleurs à l'avenir intervenir directement dans le choix des sénateurs.

1. Durdent, *loc. précit.*, p. 14,

Dans l'espace de dix ans, le nombre des sénateurs devait être porté de 60 à 80. Il fut porté à 62 en l'an VIII, à 64 en l'an IX, et s'éleva ainsi graduellement à 80 par l'addition de deux membres en chacune des dix premières années.

La nomination des nouveaux sénateurs appartint au Sénat lui-même (1). Mais son choix fut restreint. Il se fit sur des listes de trois candidats, pris sur la liste nationale par le Premier Consul, le Tribunat et le Corps législatif. Au cas où deux de ces autorités avaient désigné un même personnage, il ne restait plus à choisir qu'entre deux candidats. Enfin le privilégié qui avait agréé à la fois au Premier Consul, au Tribunat et au Corps Législatif entrait de plein droit au Sénat (2). Le champ fut donc encore ouvert ici à l'influence du Premier Consul ; et elle put d'autant mieux s'exercer que sous ce régime la participation des citoyens à la formation du Sénat se réduisit à très peu de chose, même pour ainsi dire à rien.

Tous les citoyens français, âgés de 21 ans, non domestiques à gages, et domiciliés depuis un an sur le territoire, étaient, il est vrai, électeurs, mais si le suf-

1. Lorsque des vacances se produisaient dans son sein, le Sénat adressait au Corps Législatif, au Tribunat, et au Premier Consul un message ainsi conçu « La mort vient d'enlever le citoyen... l'un des « membres du Sénat conservateur. Cet événement laisse vacante une « place qu'il importe de remplir. Le Sénat vous invite aux termes de « l'article 16 de la Constitution à lui présenter les candidats que vous « jugerez propres à remplir les fonctions de cette place. »

2. Constitution du 22 frimaire, an VIII, article 16.

frage universel était rétabli, il était en même temps annihilé par d'ingénieuses combinaisons.

Les citoyens électeurs de chaque arrondissement communal désignaient le dixième d'entre eux pour former la liste communale ou d'arrondissement (1). Dans chaque département, les citoyens de ces listes se réduisaient au dixième pour constituer la liste départementale (2). Enfin les listes départementales, se réduisant elles-mêmes au dixième de leurs membres, formaient la liste nationale (3). C'était sur cette dernière liste qu'étaient choisis les éligibles aux « fonctions publiques nationales », notamment les sénateurs.

Ce système excluait en réalité le peuple de la vie politique, car il aboutissait à la formation d'une liste, dont le nombre des membres était bien trop élevé pour celui des fonctions à attribuer ; il donnait aux autorités chargées de l'attribution des fonctions une si grande latitude de choix, que de désignation par le peuple il n'y en avait pas.

Le sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X introduisit un nouveau mode électoral. Ce nouveau mode électoral fut aussi dérisoire. « Les Fran-« çais n'eurent plus qu'un mandataire, élu par un « plébiscite, et ce fut ce mandataire qui obtint toute « la réalité du pouvoir (4). »

1. Constitution de l'an VIII, art. 7.

2. Constitution de l'an VIII, art. 8.

3. Constitution de l'an VIII, art. 9.

4. Aulard. *Études et leçons sur la Révolution française*. La liberté individuelle sous Napoléon Ier, p. 290.

Désormais tous les citoyens d'un canton, âgés de 21 ans, se réunirent en assemblées cantonales sous la présidence d'un personnage nommé par le Premier Consul (1). Ils formèrent par sélection les collèges électoraux d'arrondissement, composés de 120 à 200 membres, élus sans condition de cens (2), et les collèges de département, composés de 200 à 300 membres, pris parmi les 600 citoyens les plus imposés (3).

Aux collèges d'arrondissement le Premier Consul eut le droit d'adjoindre 10 membres, et aux collèges de département 20 membres (4).

Les membres des deux collèges furent nommés à vie ; et il n'y eut lieu à élections complémentaires qu'en cas de vacances des deux tiers des places (5).

La nomination des présidents, les convocations, la fixation du lieu et de la durée des réunions, et la détermination de l'objet de celles-ci, appartinrent au Premier Consul (6).

Les collèges ne jouirent donc d'aucune liberté. Le Premier Consul, cependant, empêcha l'ensemble des citoyens de prendre part à leur formation. Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X avait stipulé que les assemblées de canton ne comprendraient que des citoyens faisant partie de la liste communale

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 4-5
2. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 18.
3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 19-25.
4. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 27.
5. Sénatus consulte du 16 thermidor, an X, art. 20-35.
6. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 23-36.

d'arrondissement jusqu'à l'époque où, aux termes de la Constitution de l'an VIII, les listes communales devaient être renouvelées (1). Ce renouvellement eût dû avoir lieu en l'an XII ; mais le premier, un décret du 17 janvier 1806, décida que tous les citoyens feraient partie des assemblées de canton. A cette époque les collèges d'arrondissement et de département étaient formés, et comme leurs membres étaient nommés à vie, l'ensemble des citoyens n'exerça pas son droit de vote.

Le droit de suffrage avait été rendu illusoire par Bonaparte.

Sous ce régime la nation perdit presque tout contact avec le Sénat, et par contre les attaches du Sénat au chef de l'État devinrent plus fortes et plus nombreuses.

Les collèges électoraux de département désignèrent à chaque réunion deux citoyens pour former la liste des éligibles au Sénat (2). Un au moins était obligatoirement pris hors du collège qui l'élisait, et tous deux pouvaient être pris hors du département.

Mais désormais le Premier Consul seul choisit sur la liste ainsi formée les citoyens susceptibles d'être nommés sénateurs. Il présenta trois citoyens au Sénat par place vacante, et le Sénat fut obligé de nommer l'un d'eux sénateur (3).

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 4.
2. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 31.
3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 61.

Comme s'il n'eût pas suffi de réserver au Premier Consul le droit de présentation au Sénat pour assurer sa domination sur l'assemblée, le même sénatus-consulte de l'an X lui donna celui de nommer sénateurs, sans présentation préalable par les collèges électoraux, des citoyens signalés par leurs services et leurs talents (1). Ces nominations ne purent toutefois porter le nombre des sénateurs à plus de cent vingt.

Il était juste, peut-être, que des places fussent réservées au Sénat, aux artisans de la gloire nationale. C'était même souhaitable. Mais ce ne fut pas dans le but de pouvoir récompenser des citoyens méritants que le Premier Consul se fit donner ce nouveau droit. Il suffit, pour s'en convaincre, de se reporter au rapport adressé au Sénat Conservateur, par sa commission spéciale et lu par le sénateur Joseph Cornudet, le 16 thermidor an X. « La grande « puissance du Sénat, dont les membres sont ina- « movibles, exige, dit-il, que le Gouvernement ait lui- « même *un moyen de conservation personnel* contre « ce corps, moyen qui soit moral, car la corruption « dégrade, moyen qui soit civil, car il importe que « pour exercer son influence légitime et nécessaire, « le gouvernement ne soit pas réduit à l'emploi de « la force, qui mine tous les droits et tous les de- « voirs. » Le but poursuivi était nettement exprimé,

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 63.

il s'agissait surtout d'assurer un appui au pouvoir exécutif, un appui constant, qui résiste aux variations de l'opinion. Et de fait tous les citoyens, qui se signalèrent par leur zèle à seconder les vues de Bonaparte, consul ou empereur, reçurent le titre de sénateurs avec les avantages y attachés.

L'introduction au Sénat des membres du grand Conseil de la Légion d'honneur, quel que fût leur âge (1), procura encore au Premier Consul de précieux concours au sein de l'assemblée. Le Premier Consul, en effet, était le chef de cette Légion. Il présidait le grand conseil d'administration, et précisément ce grand conseil choisissait les légionnaires parmi les militaires « ayant rendu des services ma- « jeurs à l'État dans la guerre de la liberté », et parmi les citoyens ayant « contribué à établir ou à « défendre les principes de la république, ou fait « aimer et respecter la justice ou l'administration « publique », tels évidemment que Bonaparte les entendait.

Enfin, alors que la Constitution de l'an VIII ne les avait admis à faire partie du Sénat qu'à l'expiration de leurs pouvoirs (2), les consuls furent désormais sénateurs de droit (3).

Avec l'Empire, le Sénat devint une assemblée aris-

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 62.

2. Constitution de l'an VIII, art. 17.

3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an V, art. 39.

tocratique et sa dépendance vis-à-vis du chef de l'État s'accentua encore.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII donna le titre de sénateurs aux princes français, âgés de 18 ans, et aux grands dignitaires de l'Empire (1). Les uns et les autres devaient leur heureuse fortune à Bonaparte, et lui étaient par conséquent tout dévoués.

L'Empereur conserva le droit qu'il avait eu comme Consul de présenter les éligibles au Sénat et il y ajouta celui de nommer sénateur qui bon lui semblerait.

Le nombre des sénateurs fut désormais illimité. L'Empereur, il est vrai, n'abusa jamais de son pouvoir d'accroître sans limite le nombre des sénateurs. Les chiffres le prouvent. Il y eut :

En 1806	102	sénateurs
1807	113	—
1808	119	—
1809	113	—
1810	126	—
1811	129	—
1813	141	—

Mais d'opposition il ne put plus être question. En effet l'illimitation du nombre des membres d'une assemblée rend toute résistance à celui qui nomme

1. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 57.

impossible, puisqu'il lui suffit d'introduire dans cette assemblée un nombre de partisans assez élevé pour s'y créer une majorité. Qu'on se rappelle les fournées de pairs sous la Restauration ! C'est au même procédé qu'on pense recourir actuellement en Angleterre pour triompher des résistances que la Chambre des Lords oppose aux projets de réformes votés par la Chambre des Communes. Le Sénat Conservateur, l'eût-il voulu, n'eût pu désormais faire échec aux volontés de l'Empereur.

Comme pour rendre durable la sujétion des sénateurs vis-à-vis de l'Empereur, chacun d'eux enfin dut lui jurer fidélité en ces termes : « Je jure obéissance « aux constitutions de l'Empire et fidélité à l'Empe- « reur (1). »

§ 2. — Fonctionnement du Sénat

Pour conserver au sein de l'assemblée l'influence que ce mode de recrutement lui avait donnée sur elle, Bonaparte ne négligea rien. Le souci qu'il eut de dominer le Sénat Conservateur se retrouve dans l'organisation de la Présidence et de l'administration intérieure, dans les règles de convocation, et dans la procédure des délibérations du Sénat.

1. Article 56 du sénatus-consulte du 28 floréal, an XII.

A. — *Présidence du Sénat.*

Le Sénat avait à sa tête un Président, chargé de diriger ses travaux.

La nomination du Président fut sous le Consulat décennal laissée au Sénat lui-même ; mais le sénatus-consulte du 16 thermidor an X la lui enleva pour attribuer la Présidence aux consuls.

Le Premier Consul désormais présida au Palais du Luxembourg (1). Lorsqu'il en fut empêché, il désigna un de ses collègues pour le remplacer. Seules les réunions ayant pour objet l'élection de sénateurs, de législateurs, de tribuns, de membres de la Cour de cassation, et de commissaires de la comptabilité furent présidées par un sénateur. Mais le Premier Consul choisissait lui-même ce sénateur. Il le nommait pour un nombre déterminé de séances avec le titre de Vice-Président. Et afin d'éviter toute assi-

1. « Le 3 fructidor fut une journée fameuse dans les annales du « Sénat. Bonaparte vint le présider. Un article du sénatus-consulte « organique ôtait au Sénat l'indépendance dont il aurait pu être tenté « de donner quelquefois des preuves. Il portait que les consuls le « présideraient, et, le 3 frimaire, Bonaparte s'y rendit en grande « pompe. Nulle réclamation n'eut lieu contre cette mesure, qui, fai- « sant disparaître la distinction entre les deux premiers pouvoirs de « l'État, anéantissait l'influence sénatoriale .» (Durdent, *Histoire critique du Sénat Conservateur*, p. 50.)

Le Premier Consul présida pour la première fois le Sénat, le 3 fructidor an X et l'appareil qu'il déploya fut presque royal (Voir le *Journal de Paris* du 4 fructidor an X).

milation, la place du Vice-Président se trouvait au-dessous de l'estrade réservée au Président (1).

Sous l'Empire, la présidence passa à l'Empereur, et en son absence à celui des grands dignitaires qu'il lui plut de désigner (2).

Le Grand Électeur remplaça de droit l'Empereur, lorsqu'il s'agit de procéder à des nominations de sénateurs, de législateurs ou de tribuns (3). En dehors de ces séances, l'Empereur put d'ailleurs élever à la présidence un sénateur, dit « président ordinaire », et nommé pour un an (4).

Lorsque le Sénat était présidé par un grand dignitaire, il intervenait un décret de l'Empereur ainsi conçu :

« Au Palais des Tuileries le... Napoléon, Empe-« reur des Français, roi d'Italie. Nous avons décrété « et décrétons ce qui suit : L'Archichancelier (par « exemple) de l'Empire présidera le Sénat qui se « réunira le ... (date) ... à ... (heure). Signé : Napo-« léon (5). »

Lorsque la séance devait être présidée par le « président ordinaire » l'Empereur lui écrivait : « Monsieur « ... Président du Sénat, notre intention est que vous

1. Sénatus-consulte du 12 fructidor, an X, article 5.

2. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, article 37.

3. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, article 39.

4. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, article 58.

5. De Ladoucette. *Du Sénat de l'Empire français depuis son institution jusqu'à nos jours*, p. 90.

« convoquiez le Sénat demain (tel jour) dans le lieu « ordinaire de ses séances. Sur ce je prie Dieu qu'il « vous ait en sa sainte et digne garde. Signé : Napo- « léon (1). »

A dater du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, Napoléon Bonaparte dirigea donc les travaux du Sénat, et put, nanti d'un pouvoir absolu, exercer sur l'assemblée une énorme influence.

B. — *Administration intérieure du Sénat.*

Deux préteurs, un chancelier et un trésorier se partagèrent l'administration intérieure du Sénat.

Nommés pour six ans par le Premier Consul sur la présentation des sénateurs, ils ne conservaient leurs fonctions, ces six années expirées, que sur une nouvelle présentation (2). Avec l'empire, leur nomination passa à l'Empereur.

Le trésorier administrait la caisse du Sénat, percevait les revenus des domaines affectés au Sénat, réglait les dépenses, tenait la comptabilité et surveillait le caissier et ses employés.

Le chancelier avait la garde des archives, des titres de propriété, de la bibliothèque, de la galerie des tableaux et du cabinet des médailles du Sénat. Il apposait le sceau du Sénat sur les actes de l'assemblée. Il

1. De Ladoucette. *Loc. cit.*

2. Sénatus-consulte du 14 nivôse an XI, articles 8, 9, 10.

délivrait aux sénateurs des certificats de vie, de résidence et des passeports.

Sous les ordres du chancelier se trouvaient un garde des archives, un garde adjoint et des employés.

Les préteurs s'occupaient de la garde, de la police et du cérémonial du Sénat, de l'entretien du Palais et de ses jardins. Deux messagers, six huissiers et six brigades de gardes les secondaient dans leur tâche.

Le trésorier, le chancelier et les préteurs étaient logés au Luxembourg. Le préteur, chargé du service de la garde et de la police, ne pouvait, pendant la durée de ses fonctions, coucher hors du palais.

Un conseil d'administration compléta cette organisation. Il fut composé des second et troisième consuls sous le Consulat, de deux secrétaires en exercice, et de sept sénateurs, présentés par le Sénat à l'agrément du Premier Consul et ensuite de l'Empereur. Ce conseil se réunissait au début de chaque année pour arrêter les dépenses à engager, fixer les traitements des officiers et membres du Sénat et voter des secours aux familles des sénateurs défunts (1). Il était

1. Pour donner une idée des dépenses votées par cette commission administrative, il nous a semblé bon de résumer le rapport fait en son nom dans la séance du 4 thermidor an VIII. Il résulte de ce rapport que :

Les dépenses du Sénat se divisaient en deux classes :

— Première classe : Traitement de chacun des membres. Il était égal au vingtième de celui du Premier Consul.

— Deuxième classe : Frais pour le service du Sénat. Ils se subdivisaient en ordinaires et extraordinaires.

Les frais ordinaires se composaient des appointements des officiers

encore présidé par le chef de l'État, Premier Consul ou Empereur, qui, semble-t-il, n'avait cependant pas à s'occuper de ces affaires intérieures.

attachés au Sénat, des employés dans les bureaux, et des salaires des hommes de peine, des dépenses d'impression, de chauffage, éclairage, illuminations dans les fêtes publiques, de voitures pour le service des messagers, des appointements de l'architecte, du contrôleur des bâtiments, du salaire des concierges, balayeurs, et autres hommes de peine, des dépenses de l'entretien des bâtiments, de l'entretien et du renouvellement de l'ameublement.

Il y a :	Deux messagers à 4.000 francs.	8.000 fr.
	Quatre huissiers à 2.000 francs.	8.000 »
	Un secrétaire général à.	12.000 »
	Un secrétaire général adjoint trésorier à. . . .	8.000 »
	Un secrétaire de la commission à	4.000 »
	Un commis d'ordre au secrétariat à	2.400 »
	Un premier expéditionnaire à	2.000 »
	Un deuxième expéditionnaire à.	1.500 »
	Un commis-payeur à.	2.400 »
	Un garçon de caisse à	1.200 »
	Un architecte à.	6.000 »
	Pour frais de bureau de l'architecte	2.000 »
	Un contrôleur des bâtiments à	4.000 »
	Pour frais de bureau du contrôleur	1.200 »
	Quatre postiers à 600 francs	2.400 »
	Un postier à 800 fr.	800 »
	Deux balayeurs à 600 fr.	1.200 »
	Trois frotteurs à 830 fr.	2.490 »
	Un garçon de salle à 1.200 fr.	1.200 »
	Trois garçons de salle à 1.000 fr.	3.000 »
	Un homme de garde-robe	600 »
	Impression	2.000 »
	Bougies et chandelles	1.100 »
	Eclairage du dehors et des corridors.	5.000 »

C. — *Convocations.*

Sous le Consulat décennal, le Sénat se réunit sur convocations de son Président. Avec le sénatus-consulte de l'an X, le droit de convocation passa aux consuls (1). Enfin l'Empereur hérita de cette prérogative et put appeler le Sénat à siéger sans époque fixe pour une affaire déterminée. Toutefois les commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse, puis les officiers du Sénat pour les affaires intérieures du corps, reçurent le soin de convoquer le Sénat, mais à charge de rendre compte à l'Empereur des convocations (2).

Les deux tiers au moins des sénateurs devaient se rendre au Palais du Luxembourg pour voter sur

Frais de bureau pour secrétariat.	1.200 fr.
Voitures pour le service des messagers. . . .	4.944 »
Illuminations pour fêtes publiques.	10.000 »
Entretien des bâtiments.	30.000 »
Entretien et renouvellement du mobilier. . .	6.000 »
Le total des frais ordinaires est de : . . .	154.134 »
Les frais extraordinaires qui comprennent ceux de :	
1° Mise en état du Palais	1.173.836 fr.
2° Mise en état du Jardin	89.732 »
S'élèvent à la somme de	1.263.568 »

— Les actes du Sénat relatifs à sa police et à son administration intérieure s'intitulaient délibérations (article 60 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X).

1. Sénatus-consulte du 12 fructidor, an X, art. 1er.

2. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 59.

l'objet de la convocation (1). Tous les sénatus-consultes dans leur préambule affirmèrent en ces termes la présence de ce nombre de sénateurs : « Le Sénat « conservateur réuni au nombre des membres prescrit « par l'article 90 de la Constitution... délibérant « sur... »

Réunis dans une salle spéciale, les sénateurs, revêtus de leur costume (2), attendaient l'heure de la

1. Constitution de l'an VIII, art. 90.

2. Le 28 ventôse an VIII, le Sénat adopta trois costumes :

1° Le costume extérieur, composé d'un habit de drap bleu-barbeau, brodé or, avec un bouton portant pour légende « Sénat conservateur », veste blanche, culotte pareille à l'habit, chapeau sans plumet et avec le bouton et la ganse.

2° Un petit costume : « habit ou déshabillé » de drap bleu, même nuance avec le collet brodé et le bouton du costume.

3° Un costume intérieur pour remplacer la robe : Ce fut un habit bleu avec une écharpe blanche brodée.

— Dans la séance du 4 germinal, le Sénat décida que le parement de l'habit ou déshabillé qui servirait de petit costume serait brodé comme le collet.

— Extrait des registres du Sénat conservateur du 28 ventôse an XI : « Le Sénat après avoir entendu le rapport de sa commission admi- « nistrative, chargée par son arrêté du 20 fructidor dernier de régler « de concert avec le bureau les changements à faire au costume des « sénateurs :

« Arrête ainsi qu'il suit l'état desdits changements et le nouveau cos- « tume, obligatoire au 1er vendémiaire an XII :

« 1° L'écharpe qui faisait partie de l'ancien costume est supprimée ; « l'arme fera partie du nouveau costume ; elle sera décorée d'un nœud « de ruban blanc et or assorti à la broderie de l'habit ;

« 2° La forme actuelle de l'habit est conservée : la couleur en sera « bleu national, et la broderie élargie et brillantée ; la doublure sera

séance. L'heure arrivée, le Président donnait l'ordre de se rendre à la salle des délibérations. La garde d'honneur était rangée en haie, et les tambours battaient aux champs. Les huissiers s'avançaient, suivis dans l'ordre des messagers d'État, du secrétaire général et de son adjoint, du Président et des secrétaires. Enfin les sénateurs se rendaient à leurs places respectives, tirées au sort tous les quatre mois (1).

D. — *Procédure.*

Le Sénat ainsi organisé votait des sénatus-consultes. Selon leur nature, on les distingua en sénatus-consultes organiques et sénatus-consultes simples.

« de soie blanche, la veste blanche de drap ou de soie, brodée comme « l'habit ; la culotte de soie noire ou de drap bleu, avec jarretières « brodées, boutons conformes au modèle.

« 3° Pour les séances ordinaires, les sénateurs porteront un chapeau « à trois cornes, avec plumet blanc, ganse et bouton d'or.

« 4° Pour les jours de cérémonie, un chapeau retourné à la Henri IV, « et surmonté de plumes blanches avec ganse et bouton d'or.

« 5° Il sera ajouté au costume pour les mêmes cérémonies un man- « teau de velours ponceau pareil au modèle en velours noir présenté « par la commission ; ce manteau sera doublé en soie blanche avec « broderie en or au collet et au revers pareille à celle de l'habit.

« Les sénateurs porteront avec le manteau les cheveux longs ou « ronds.

« — Pour extrait conforme. Le garde des archives et du sceau signé « Caucly. »

1. Ch. de Ladoucette, *Du Sénat de l'Empire français depuis son institution jusqu'à nos jours*, p. 28.

Les projets en furent d'abord arrêtés au sein du Conseil d'État sous la Présidence du Premier Consul. Mais Bonaparte, nommé consul à vie, voulut punir le Conseil d'État de l'opposition qu'il lui avait faite. Il lui retira la préparation des sénatus-consultes pour la confier à des Conseils privés, dont il choisit les membres « à chaque tenue » (1). Ces Conseils se composèrent le plus ordinairement des Consuls (sous le Consulat), des ministres, des conseillers d'État, de deux sénateurs et de deux membres de la Légion d'Honneur, ayant qualité d'officiers (2).

Les projets, préparés par les Conseils, étaient présentés au Sénat par les orateurs du gouvernement. Les sénateurs leur répondaient, puis, s'il y avait lieu, renvoyaient l'étude à une commission (3).

Le rapporteur de la commission entendu on procédait aux votes, et le secrétaire-général les recueillait.

Exception faite des sénatus-consultes organiques, qui eux, à raison de leur importance, et cette exigence était très rationnelle, devaient réunir les deux tiers des suffrages, tout sénatus-consulte était voté à la majorité absolue (4).

Les discussions et votes avaient lieu en enceinte

1. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 755.
2. Aulard. *Loc. cit.*
3. Sénatus-consulte du 12 fructidor an X, article 2.
4. Sénatus-consulte du 12 fructidor, an X, article 2.

fermée (1). La publicité des séances eût cependant eu son utilité. A cette époque, où le peuple était appelé à donner son adhésion par plébiscites aux systèmes qui le régiraient, il eût eu en effet le grand avantage d'aider à l'éducation et à l'instruction des masses. Mais Bonaparte ne voulut pas de la publicité, parce qu'il ne comprenait pas comment les grandes affaires de l'État, celles qui exigent pour réussir de longues méditations une grande suite dans les vues, un secret profond dans l'exécution soient livrées à la publicité.

Il n'en voulut pas, surtout parce que son pouvoir eût pu souffrir de ce moyen de contrôle par la nation et parce qu'il lui importait de laisser la nation dans l'ignorance pour ne pas voir son autorité discutée par elle.

§ 3. — Situation personnelle des membres du Sénat

Lorsque dans le recrutement d'une assemblée il est réservé au Chef de l'État un rôle aussi important que celui que nous avons vu, il peut d'autant mieux compter sur cette assemblée que la situation personnelle faite à chacun de ses membres est plus avantageuse. C'est bien humain ! Et il suffit à ce chef d'État de donner l'espoir de plus grands avantages

1. Constitution de l'an VIII, art. 23.

encore pour empêcher à l'ingratitude de se manifester.

Bonaparte ne l'ignorait pas. La Constitution de l'an VIII avait fait aux sénateurs une situation très enviable, il la rendit encore plus brillante, et par la création des sénatoreries marqua un pas de plus dans le système de faire dépendre tout honneur et tout bonheur de sa volonté.

Seules les immunités accordées aux sénateurs purent donner l'illusion que, dans l'exercice de leurs fonctions, ils jouiraient d'une certaine indépendance.

A. — *Traitements. Sénatoreries*

Les sénateurs reçurent en exécution de l'article 22 de la Constitution de l'an VIII un traitement de 25.000 francs, pris sur les revenus des domaines nationaux, affectés aux dépenses du Sénat.

Pour les uns, les élus, ce traitement avait le caractère d'une indemnité, qui ne leur pouvait être refusée, la Révolution ayant posé en principe que les fonctions publiques devaient, pour être accessibles à tous, sans distinction de fortune, donner droit à une indemnité. Pour les autres, elle constituait une pure rétribution des services rendus, une sorte de récompense méritée ou non, et dont le chef du pouvoir exécutif était le grand dispensateur.

Cette situation, déjà très avantageuse, fut encore

améliorée par le sénatus-consulte du 14 nivôse an XI. Ce sénatus-consulte créa par arrondissement de Tribunal d'appel une sénatorerie, dotée d'une maison et d'un revenu annuel en domaines nationaux de 20.000 à 25.000 francs.

Le Premier Consul, plus tard l'Empereur, nomma les titulaires de cette sorte d'apanages sur une liste de trois candidats par sénatorerie, présentée par le Sénat (1). — Les sénatoreries étaient possédées à vie. Leurs revenus tenaient lieu aux titulaires de toute indemnité pour frais de déplacement et dépenses de représentation. Au décès du bénéficiaire, le chancelier du Sénat prenait l'administration du domaine et en versait les revenus à la caisse sénatoriale jusqu'à la fin de la vacance.

Enfin dans sa sénatorerie, le sénateur avait droit à des honneurs civils et militaires (2).

1. Lorsque des vacances se produisaient, l'Empereur écrivait au Président pour lui demander de faire présenter des candidats. — De Ladoucette, p. 60.

2. Décret du 24 messidor an VII (13 juillet 1804) relatif aux cérémonies publiques, préséances, honneurs civils et militaires : 2e partie : des honneurs militaires et civils – titre 9 : le Sénat — Section 1 : honneurs militaires :

Art. 5. — Lorsque les sénateurs voudront faire leur entrée d'honneur dans le chef-lieu de leur sénatorerie, ce qu'ils ne pourront faire qu'une fois seulement, le ministre de la Guerre donnera ordre de leur rendre les honneurs suivants :

Art. 6. — Ils entreront dans une place en voiture, accompagnés de leur suite.

L'attribution d'une sénatorerie n'allait cependant pas sans charges. Le sénateur était tenu de résider pendant trois mois dans les domaines concédés, et ce temps devait être employé au profit du gouverne-

Art. 7. — Le commandant de la place se trouvera à la barrière pour les recevoir et les accompagner.

Art. 8. — Les troupes seront en bataille sur leur passage, les officiers supérieurs salueront ; les tambours rappelleront ; on tirera cinq coups de canon, et de même à leur sortie.

Art. 9. — Il sera envoyé au-devant d'eux, à un quart de lieue, un détachement de vingt hommes de cavalerie, commandé par un officier, avec une trompette qui les escortera jusqu'à leur logis. Outre ce détachement, il sera envoyé à leur rencontre quatre brigades de gendarmerie commandées par un lieutenant. Le capitaine de la gendarmerie se trouvera à la porte de la ville, et les accompagnera.

Art. 10. — Il leur sera donné une garde de trente hommes, commandée par un lieutenant, le tambour rappellera. — Il sera placé deux sentinelles à la porte de leur logis.

Art. 11. — Les postes ou gardes devant lesquels ils passeront prendront et porteront les armes, ou monteront à cheval, les tambours ou trompettes rappelleront, les sentinelles présenteront les armes.

Art. 12. — Il leur sera fait des visites de corps.

Art. 13. — Les honneurs attribués par les articles 6, 7, 8, leur seront rendus lors de leur première entrée dans toutes les places de l'arrondissement de leur sénatorerie. Toutes les fois qu'ils viendront dans le chef-lieu après leur première entrée, on leur rendra les honneurs prescrits par les articles 10, 11, 12.

Art. 14. — Les sentinelles feront face et présenteront les armes à tout sénateur qui passera à leur portée, revêtu de son costume.

Section II. — *Honneurs civils.*

Art. 15. — Les sénateurs allant prendre possession de leur sénatorerie recevront dans les villes du ressort du Tribunal d'appel dans l'étendue duquel elle sera placée, et où ils s'arrêteront les honneurs

ment. Une instruction de l'Empereur au maréchal-sénateur Kellermann, duc de Valmy, dit en effet : « L'objet le plus important de votre séjour dans la « sénatorerie sera de nous fournir des renseignements « sûrs et positifs sur tout ce qui peut intéresser le « gouvernement, et à cet effet vous nous adresserez « un mémoire tous les quinze jours de chaque chef-« lieu de votre dépendance (1) ». Ces rapports, régulièrement transmis, renfermaient de précieuses

suivants : Un détachement de la garde nationale sera sous les armes à la porte de la ville. — Les maires et adjoints se trouveront à leur logis avant leur arrivée. Ils seront visités, immédiatement après leur arrivée par toutes les autorités nommées après eux dans le titre des préséances. — Les cours d'appel s'y rendront par une députation composée d'un président, du procureur général et de quatre juges ; les autres cours et tribunaux par une députation composée de la moitié de la Cour ou du Tribunal. — S'ils séjournent vingt-quatre heures dans la ville, ils rendront, en la personne des chefs des autorités ou corps dénommés dans le titre 1, les visites qu'ils auront reçues. Les maires et adjoints iront prendre congé d'eux au moment de leur départ.

Art. 16. — S'il se trouve dans la ville où le sénateur s'arrêtera une personne ou autorité nommée avant lui dans l'ordre des préséances, il ira lui faire une visite dès qu'il aura reçu celles qui lui sont dues.

Art. 17. — Les sénateurs venant dans leur sénatorerie faire leur résidence annuelle ne recevront d'honneurs civils que dans le chef-lieu de leur sénatorerie. Ils trouveront un détachement de la garde nationale à leur porte, les maires et adjoints dans leur logis. Les personnes ou autorités nommées après eux dans l'ordre des préséances les visiteront dans les vingt-quatre heures ; et ils rendront ces visites dans les vingt-quatre heures suivantes.

1. Ch. de Ladoucette, *loc. précit.*, p. 69.

indications sur les mouvements d'opinions, dont s'inquiétait le gouvernement. Mais employer les sénateurs à cette besogne, c'était les transformer en agents du pouvoir exécutif. D'ailleurs l'institution des sénatoreries elle-même n'avait eu d'autre objet que de faire d'eux des auxiliaires dévoués du Gouvernement. Elle permit de récompenser les sénateurs zélés, de ramener les opposants, et de faire de tous les dociles instruments de la politique de Bonaparte (1).

B. — *Immunités.*

La Constitution de l'an VIII étendit aux sénateurs les immunités dont jouissent généralement les membres des Chambres législatives.

Ces immunités, que l'expérience a conduit à accorder aux membres des assemblées pour assurer leur indépendance, sont au nombre de deux : l'irresponsabilité politique et l'inviolabilité judiciaire.

L'irresponsabilité s'applique aux actes accomplis par les membres d'une assemblée dans l'exercice de leurs fonctions. Ces actes peuvent constituer un délit ou une infraction, visés par la loi pénale, et réprimés par elle ; ils peuvent également causer un pré-

1. Le ministère de la Police supprimé, Fouché, son titulaire, fut nommé sénateur et reçut la sénatorerie d'Aix. Un autre jacobin, le sénateur Monge, fut pourvu de la sénatorerie de Liège. L'indépendant Demeunier eut la sénatorerie de Toulouse.

judice à des particuliers ; si un discours prononcé au sein de l'assemblée, si une opinion émise en séance contiennent une diffamation, une injure, une excitation au désordre ou à la désobéissance, s'ils sont une source de dommages pour des citoyens, peu importe, ces délits ne seront pas punis, ces dommages ne seront pas réparés, parce qu'il faut que le représentant puisse dans toute discussion n'éprouver aucune crainte, et que le pouvoir exécutif et les particuliers soient mis dans l'impossibilité de se venger par la prison, par l'amende ou des poursuites civiles d'attaques courageuses et de paroles indépendantes. C'est d'intérêt public. Ceci ne fut cependant pas de suite compris. Du XIV^e^ au XVI^e^ siècle, en effet, certains membres de la Chambre des Communes furent poursuivis pour discours injurieux ou propositions et votes attentatoires aux droits de la Couronne. Mais dès 1688 le Bill of rights décida que « la liberté de « la parole, des débats et des procédures dans le « Parlement ne pourrait être l'objet d'une poursuite « ou être mise en question devant aucune cour ou « dans aucun lieu en dehors du Parlement. » — Un décret du 23 juin 1789 introduisit cette immunité en France. Ce décret, rendu conformément aux vœux des cahiers des États-Généraux, défendit de « pendant « ou après la présente session, poursuivre, recher- « cher, arrêter ou faire arrêter, détenir ou faire dé- « tenir un député pour raison d'aucune proposition, « avis, opinion ou discours faits par lui aux États-

« Généraux. » La même garantie fut donnée par les Constitutions de 1791 et celle de 1793 (art. 43). En fait cependant elle disparut pendant la Terreur (1). Inscrite ensuite dans la Constitution de l'an III (art. 110), elle ne fut pas sérieusement pratiquée, et le 5 fructidor an V, cinquante-trois députés royalistes subirent la déportation.

L'inviolabilité judiciaire, autre immunité, consiste aujourd'hui en l'interdiction, sauf en cas de flagrant délit, de poursuivre ou arrêter en matière criminelle ou correctionnelle un représentant en session pour acte accompli en dehors de l'exercice de ses fonctions, si la Chambre à laquelle il appartient ne donne son autorisation.

Elle a pour but d'empêcher que, par des poursuites vexatoires, le pouvoir exécutif ou les particuliers arrachent le représentant à ses travaux. Elle empêche encore le chef du pouvoir exécutif d'éloigner dans des périodes de crise aiguë les membres de l'opposition pour au besoin modifier la majorité.

Mais là se limite la portée de cette immunité : elle n'assure pas l'impunité, et n'est un obstacle qu'à des poursuites vexatoires et injustifiées. Son utilité est aussi grande que celle de l'irresponsabilité politique. Dès le 26 juin 1790, l'Assemblée Constituante proclama

1. Pendant la Terreur, les députés contre lesquels il y eut de « fortes présomptions de complicité avec les ennemis de la liberté, de l'égalité et du gouvernement républicain » furent l'objet de poursuites (décret du 1er avril 1793).

l'inviolabilité judiciaire. Elle la décréta en ces termes : « les députés à l'Assemblée Nationale peuvent « dans le cas de flagrant délit être arrêtés conformément aux ordonnances : on peut même (excepté « les cas indiqués par le décret du 23 juin 1789) recevoir des plaintes et faire des informations contre « eux, mais ils ne peuvent être décrétés par aucun « juge avant que le Corps Législatif sur le vu des « informations et pièces à conviction ait décidé qu'il « y ait lieu à accusation ». Cette disposition n'interdisait que la prise de corps et non les poursuites. La Constitution des 3-14 septembre 1790 fit plus : elle interdit les poursuites, mais seulement celles postérieures à l'arrestation. C'était encore insuffisant. La Constitution de 1793 protégea les membres du Corps Législatif contre les mandats d'amener et les mandats d'arrêt, et la Constitution de l'an III maintint cette réglementation, mais en faisant le Corps Législatif juge des charges, et en lui remettant le soin de décréter la mise en accusation.

La Constitution de l'an VIII consacra ces deux immunités, mais leur donna une physionomie particulière.

Elle étendit l'irresponsabilité et disposa que « les « fonctions des membres soit du Sénat, soit du Corps « Législatif, soit du Tribunat, celles des Consuls et « des Conseillers d'État ne donnent lieu à aucune « responsabilité » (1). Si l'on conçoit mal l'extension

1. Constitution du 21 frimaire, an VIII, art. 69.

de cette immunité aux consuls, on ne peut que reconnaître l'utilité de sa concession aux sénateurs. En leur qualité de juges de la constitutionnalité, les sénateurs avaient en effet besoin de la plus grande indépendance.

Quant au principe de l'inviolabilité judiciaire, la Constitution de l'an VIII le formula en ces termes : « Les délits personnels emportant peine afflictive et « infamante, commis par un membre soit du Sénat, « soit du Tribunat, soit du Corps Législatif, soit du « Conseil d'État, sont poursuivis devant les tribu- « naux ordinaires après qu'une délibération du corps « auquel le prévenu appartient a autorisé cette pour- « suite (1). » L'autorisation ne visait plus l'arrestation, mais les poursuites. L'assemblée n'avait point à décréter la mise en accusation, ou à apprécier les charges, elle autorisait ou refusait d'autoriser les poursuites. Aucune distinction n'était faite entre les flagrants délits, et les autres espèces. Il n'était pas non plus question de « sessions », et il ne pouvait en être question, du moins pour le Sénat, qui était permanent : l'immunité accordée aux sénateurs était permanente comme leurs fonctions. Tout aussi nécessaire aux sénateurs que l'irresponsabilité, cette immunité mettait obstacle à ce que, sur des présomptions, peut-être mal fondées, une poursuite ne fût commencée, une détention préventive ordonnée.

1. Constitution du 21 frimaire, an VIII, art. 70.

C'est, nous le répétons, dans cette double règle de l'irresponsabilité et de l'inviolabilité que le Sénat eût pu trouver quelque indépendance. Les immunités étaient en effet pour les sénateurs une sérieuse garantie du libre exercice de leurs fonctions. Mais à quoi bon leur avoir reconnu le droit à ces garanties, puisque par le fait du mode de son recrutement et de son organisation, le Sénat ne jouissait d'aucune indépendance ! En lui concédant les immunités, on lui avait donné des moyens de conservation, mais on s'était gardé de lui donner la chose à conserver, la liberté.

CHAPITRE III

Attributions d'ordre politique

A son origine, le Sénat Conservateur n'eut comme attributions politiques que des fonctions électives. Mais par la suite, lorsque toute espèce d'indépendance lui fut enlevée, lorsque les changements apportés à son mode de recrutement l'eurent définitivement mis dans la main de Napoléon Bonaparte, il reçut de nouvelles et très importantes attributions politiques, la plupart enlevées au pouvoir législatif, tels le vote de la suspension du jury et de la Constitution, la ratification des traités et le vote des conscriptions. Enfin il reçut le pouvoir de régler par un sénatus-consulte organique la Constitution des Colonies, de dissoudre les chambres législatives, et dans son sein fut fixé le siège de la Haute Cour impériale.

La domination du Sénat par le chef de l'État fit qu'en réalité ce fut ce dernier qui exerça ces pouvoirs par l'intermédiaire du Sénat.

§ 1. — Fonctions électives du Sénat.

Si par d'ingénieuses combinaisons, la Constitution de l'an VIII empêcha que la confiance vînt d'en bas,

elle consacra la seconde partie du principe posé par Sieyès, à savoir que le pouvoir doit descendre d'en haut, et elle donna au Sénat les fonctions électives du Proclamateur Électeur de Sieyès.

Mais à raison de son état de dépendance, résultat de son organisation, le Sénat ne fut, comme pouvoir générateur des autres pouvoirs, qu'un instrument aux mains de Napoléon Bonaparte, Premier Consul ou Empereur, un instrument qui permit à celui-ci de composer à sa guise, sans que cela fût ostensible, les corps de l'État.

Le gouvernement avait été confié à trois Consuls.

La Constitution nomma elle-même Bonaparte premier consul et Cambacérès second Consul, l'un et l'autre pour dix ans, et Lebrun troisième Consul pour cinq ans (1). A l'expiration des pouvoirs des Consuls c'était le Sénat qui devait soit les maintenir au gouvernement, soit les remplacer par d'autres citoyens, pris sur la liste nationale (2).

Tous les ans sur cette même liste il élisait le cinquième renouvelable du Tribunat (3) et du Corps Législatif (4).

Enfin, au fur et à mesure des vacances, il procédait à la nomination des membres de la Cour de cassation et des sept Commissaires de la Comptabilité,

1. Constitution du 22 frimaire, an VII, art. 39.
2. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 20 et 39.
3. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 27.
4. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 31.

qu'il choisissait encore parmi les citoyens inscrits sur la liste nationale (1).

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X, en instituant le Consulat à vie, enleva au Sénat l'influence qu'il eût pu exercer sur le gouvernement par la nomination des Consuls.

Le Premier Consul reçut le droit de présenter au Sénat un successeur (2). Si ce citoyen n'était pas agréé par le Sénat, le Premier Consul en présenterait un second, et si celui-ci n'était pas non plus accepté, un troisième, qui lui,serait « nécessairement nommé » (3).

Au cas où le Premier Consul ne voudrait pas de son vivant faire connaître le successeur par lui choisi, il déposerait « son vœu » aux archives du gouvernement (4). Après sa mort ce « vœu » serait adressé au Sénat par un message du gouvernement avec « expédition des procès-verbaux de dépôt, « d'identité et d'intégrité » (5). Si le citoyen présenté par le Premier Consul n'était pas nommé,le second et le troisième consul en présenteraient chacun un autre, au besoin chacun encore un nouveau, et la nomination de l'un des deux derniers serait obligatoire (6).

1. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 20.
2. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 42.
3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 41.
4. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 46.
5. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 49.
6. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 50.

Au cas où le Premier Consul n'aurait ni fait de présentation, ni laissé de « vœu », ses deux collègues feraient leurs présentations séparées, une première et une seconde ; et si ni l'une ni l'autre n'était acceptée, une troisième, nécessairement suivie de nomination (1).

Si la nomination des second et troisième consuls restait au Sénat, le Premier Consul lui imposerait son choix. Lorsque l'une des places deviendrait vacante, le Premier Consul présenterait au Sénat un premier « sujet », s'il n'était pas accepté, un second, si le second n'était pas nommé, un troisième, qui lui le serait nécessairement (2).

Le même sénatus-consulte du 16 thermidor an X remplaça le système des listes de notabilités par celui des collèges électoraux.

Le Sénat choisit désormais les tribuns sur une liste formée de la réunion de deux candidats élus par chaque collège d'arrondissement (3). Sur une autre liste, formée de la réunion de deux autres citoyens, élus par chaque collège d'arrondissement et chaque collège de département, il choisit les membres du Corps Législatif (4).

Enfin le Sénat ne put dorénavant nommer les membres de la Cour de Cassation et les Commissaires de

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 50.
2. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 41.
3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 29.
4. Sénatus-consulte du 19 thermidor, an X, art. 32.

la Comptabilité que sur la présentation du Premier Consul (1).

Le sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, conserva au Sénat l'élection des tribuns, des législateurs des membres de la Cour de Cassation et des commissaires de la Comptabilité. Il lui donna en outre le pouvoir de nommer par un sénatus-consulte organique un Empereur sur la proposition des grands dignitaires de l'Empire « à défaut d'héritier naturel et légitime et « d'héritier adoptif de Napoléon Bonaparte, à défaut « d'héritiers naturels et légitimes de Joseph Bonaparte « et de ses descendants mâles, de Louis Bonaparte « et de ses descendants mâles » (2). Le sénatus-consulte serait soumis à l'acceptation du peuple.

En cas de besoin, le Sénat élirait aussi un régent, qu'il choisirait parmi les grands dignitaires de l'Empire, si l'Empereur n'en avait lui-même désigné un (3).

Tels furent sous le Consulat et l'Empire les pouvoirs du Sénat en tant qu'organe générateur des autres pouvoirs.

En définitive, s'il y eut encore des électeurs et des élus, les citoyens n'eurent pour ainsi dire aucune influence sur le choix de ceux qui durent les représenter (4). A la vérité, il ne s'agit guère, dans la Constitution de l'an VIII et dans les actes qui la com-

1. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, article 21.
2. *Mémoires du chancelier Pasquier*, t. I, p. 145.
3. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 85.
4. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 7.

plétèrent, de la souveraineté nationale, mais du rétablissement du pouvoir personnel.

On avait reproché à la Constitution de 1791 et à celle de l'an III d'affaiblir outre mesure le pouvoir exécutif; la Constitution de l'an VIII exagéra au contraire ce pouvoir. La raison en est simple. Les Constitutions précédentes avaient été élaborées par une assemblée ; la Constitution de l'an VIII fut l'œuvre d'un seul homme, Bonaparte ; elle rétablit donc naturellement en France le pouvoir personnel, et chacune de ses transformations successives tendit à rendre le gouvernement plus absolu, les contrôles moins nombreux et plus faibles.

L'Assemblée Constituante dans toutes ses réformes avait pris pour devise : décentralisation et liberté. Elle avait accordé l'autonomie au département, au district, à la commune, allant même jusqu'à livrer aux électeurs la nomination des administrateurs et des magistrats. Bonaparte, lui, eut pour principe directeur ; centralisation et autorité. Il prit pour modèle les institutions de l ancien régime, et tendit à les perfectionner et à les uniformiser. Tout subordonner au pouvoir exécutif, mettre sous sa tutelle et sous celle de ses agents supérieurs, les autorités locales, faire de l'administration, de la justice, des finances, de l'instruction publique, un ensemble de rouages recevant du centre l'impulsion, tel fut l'esprit des institutions du Consulat et de l'Empire.

On peut dire que la souveraineté nationale n'exista

plus qu'en façade, si elle resta le droit, la souveraineté personnelle de Bonaparte fut le fait : les noms de tribuns, de sénateurs et de préfets, empruntés à la République romaine, ne furent que des masques destinés à cacher le pouvoir personnel.

§ 2. — De la suspension de la Constitution et du Jury.

Le Sénat « conservateur » était le protecteur désigné de la Constitution contre les tentatives des citoyens, et l'article 55 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X lui donna en cas de révolte et rébellion une prérogative très importante, celle de suspendre la Constitution et le jury.

Après les troubles de l'époque révolutionnaire, lesquels pouvaient renaître à chaque instant, il n'était pas inutile de confier à l'une quelconque des autorités constituées le pouvoir de suspendre la Constitution. Seulement des discussions pouvaient s'élever sur le choix de l'autorité compétente.

Le pouvoir législatif avait jusqu'alors eu l'exercice de ce droit, et l'article 92 de la Constitution de l'an VIII avait décidé que : « Dans le cas de révolte « à main armée, ou de troubles qui menacent la sû- « reté de l'État, la loi » pouvait « suspendre dans « les lieux et pour le temps qu'elle déterminait l'em- « pire de la Constitution » — « que cette suspension « pouvait être provisoirement déclarée dans les mê- « mes cas, par un arrêté du Gouvernement, le Corps

« Législatif en vacances, pourvu que ce Corps soit « convoqué au plus court terme par un article du « même arrêté. »

La protection de la Constitution se trouvait ainsi assurée, sans que les droits des citoyens fussent menacés par l'arbitraire du Gouvernement. Mais puisque le Sénat avait été institué gardien de la Constitution, et puisque le pouvoir législatif ne devait avoir aucune action sur les lois constitutionnelles, il était bien plus rationnel de remettre au Sénat le soin de décréter semblable mesure. Cela rentrait tout naturellement dans ses attributions. Pour la même raison encore, il devait appartenir au Sénat de suspendre le jury, quand celui-ci serait dans l'impossibilité de remplir sa mission.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor ne fit donc que confier au Sénat deux attributions qui lui revenaient de droit.

Sous le régime de la Constitution du 22 frimaire an VIII, le pouvoir législatif suspendit un certain nombre de fois la Constitution. La première fois qu'il vota cette mesure, le 23 nivôse an VIII (13 janvier 1800), il s'agissait de mettre fin aux troubles de l'Ouest. La loi fut suspendue dans quatre divisions militaires de cette région. Un arrêté du 26 nivôse an VIII (16 janvier 1800) les plaça sous les ordres et le Gouvernement d'un général en chef, aidé d'un « lieutenant de justice et police », président d'un tribunal criminel extraordinaire, composé de sept juges « assesseurs ».

Ce tribunal jugea sans appel, revision ni cassation, suivant les formes établies par la loi du 13 brumaire an V sur les conseils de guerre. Il appliqua les peines édictées par les règlements du général en chef et, pour les cas non prévus par ces règlements, les lois pénales ordinaires. Les tribunaux civils et de commerce continuèrent à fonctionner, et la surveillance et la direction de l'administration furent confiées à « un lieutenant d'administration et finances. »

Le pouvoir législatif vota encore la suspension de la Constitution, le 26 nivôse an VIII (16 janvier 1800), le 1er floréal an VIII (21 avril 1800), et le 22 frimaire an VIII (13 décembre 1800). Les mêmes mesures que celles édictées par l'arrêté du 26 nivôse an VIII furent appliquées dans les départements ou les régions frappés.

Sous le régime des sénatus-consultes organiques des 16 thermidor an X et 28 floréal an XII, la mise hors de la Constitution devint moins fréquente, parce que Bonaparte avait su imposer son autorité à tous. Néanmoins quelques régions eurent encore à subir ce régime exceptionnel, notamment les départements de la 32e division militaire, savoir : les départements de l'Ems-Supérieur, des Bouches du Weser et des Bouches de l'Elbe. Un sénatus-consulte du 3 avril 1813 suspendit pour trois mois dans ces pays le régime constitutionnel. Un décret du 10 du même mois assura l'exécution de ce sénatus-consulte. Un général, commandant en chef, veilla au rétablissement et au maintien

de l'ordre et de la tranquillité publique. Il reçut le pouvoir de faire des règlements, d'édicter des peines, et de demander à une cour extraordinaire de les appliquer. Cette cour fut composée d'un président, de six conseillers, d'un procureur général et d'un substitut. On lui attacha trois conseillers auditeurs, ayant voix délibérative et un greffier; mais elle jugea à six ou huit membres. Les juges, nommés par le général, sur la présentation du « lieutenant général de justice » furent pris, soit parmi les militaires du grade de chef de bataillon et au-dessus, soit parmi les fonctionnaires de l'ordre judiciaire ou administratif âgés d'au moins trente ans. La Cour connut des crimes des individus, prévenus d'avoir pris part à la rébellion de tous les autres délits, prévus par le Code pénal, des contraventions aux règlements du général en chef, et enfin des appels des jugements de police correctionnelle. Ses arrêts étaient rendus en dernier ressort et sans recours en cassation. Néanmoins le général en chef et le lieutenant général de justice pouvaient suspendre l'exécution des arrêts, à la charge d'en référer dans les vingt-quatre heures au Grand-Juge, ministre de la Justice. Les autres dispositions du décret maintinrent aux autorités civiles et administratives leurs pouvoirs et fonctions.

La mise hors de la Constitution était donc en somme un moyen de vaincre par la force une révolte, en rendant justiciables d'un tribunal de fer ceux qui se soulevaient contre l'autorité. Le Sénat votait cette

mise hors de la Constitution, mais là se bornait son rôle, et au chef du Pouvoir exécutif appartenait le choix des mesures à prendre.

La suspension du jury intervenait dans d'autres cas, et les motifs du projet de sénatus-consulte, portant suspension des fonctions du jury pendant le cours de l'an XI et de l'an XII dans divers départements, nous indiquent quelles raisons en certaines circonstances nécessitaient le recours à cette mesure (1).

« Si par les lois qui ont créé les tribunaux spéciaux, « lit-on dans ces motifs, on a cru qu'il suffisait de « faire une classe à part des crimes qui alors alar- « maient le plus la société, sans qu'il fût nécessaire « de suspendre pour les autres cas la procédure par « jurés, c'est parce que le gouvernement était instruit « que la terreur, inspirée par de grands scélérats, « était la principale cause de l'impunité, et que dans « les autres crimes, les jurés ne se refusaient pas à « remplir leurs fonctions ; c'est parce que la loi qui « créait ces tribunaux ne les déterminant ni pour le « nombre, ni pour les lieux, ni pour la durée, la sus- « pension entière des jurés n'eût pas été admissible « dans une pareille mesure...

« Mais lorsqu'il ne s'agit que d'un petit nombre de

1. Ce projet fut présenté au Sénat dans sa séance du 16 vendémiaire an XI par les conseillers d'État, Bigot de Préameneu et Regnault de Saint-Jean-d'Angély.

« départements de l'ancien territoire, et de pays nou-
« vellement réunis, lorsque ces pays ne sont encore
« nullement disposés à profiter de l'institution du
« jury, lorsque le gouvernement est instruit que cette
« institution loin d'être une garantie pour la loi ou
« pour les accusés, n'aurait d'effet que de donner à
« l'esprit de parti et aux passions individuelles une
« nouvelle intensité, et de reculer l'époque où l'or-
« dre pourrait se rétablir, il n'a pas cru qu'il y eût
« à balancer pour vous proposer la mesure d'une sus-
« pension totale dans ces départements. »

Le gourvernement en somme partait de ce principe, que là où sévissaient des troubles politiques, là où des dissensions politiques existaient, les jurés ne pouvaient juger sans parti pris, qu'ils se montreraient extrêmement sévères pour leurs adversaires, et refuseraient d'appliquer la loi à leurs partisans ; que dans ces pays, enfin, l'institution du jury perdrait son caractère et cesserait d'être une garantie « pour l'indi-
« vidu et pour la loi elle-même ».

« Lorsque l'esprit public, disait le projet, n'est pas
« encore formé dans un pays, lorsque les partis, les
« haines, et toutes les passions y sont exaltées, ce
« serait se faire illusion, si on pensait que l'on pût
« trouver des jurés dignes de remplir d'aussi augus-
« tes fonctions ; il vaut mieux ne pas faire de dis-
« tinction entre les espèces de crimes lorsqu'il est
« à craindre, ou que les accusés n'aient pas dans les
« jurés des juges impartiaux, ou que les crimes qui,

« de quelque genre qu'ils soient, troublent l'ordre « social, restent impunis. »

Et le gouvernement estimant que, contrairement à ce qui se passait au cas de suspension de la Constitution, le Sénat ne pouvait pas ordonner la suspension du jury sans dire par quelle autre juridiction il le remplacerait, proposa au Sénat le choix entre deux sortes de tribunaux, les tribunaux mixtes, créés par la loi du 28 pluviôse an IX, composés de civils et militaires, et les tribunaux créés par la loi du 3 prairial an X, composés exclusivement de juges civils (1). La préférence fut donnée à ces derniers.

En l'an XII, le gouvernement sollicita à nouveau le Sénat de suspendre le jury pendant le cours de l'an XII et de l'an XIII dans tous les départements de la République, pour « le jugement des crimes de « trahison, et des attentats dirigés contre la per- « sonne du Premier Consul, et autres contre la sûreté

1. Les tribunaux organisés par la loi du 28 pluviôse an IX étaient composés d'un Président et de deux juges du tribunal criminel, de trois militaires ayant au moins réuni le grade de capitaines, et de deux citoyens ayant les qualités requises pour être juges.

Les tribunaux créés par la loi du 3 prairial an X, se composaient de six juges : — dans les villes où il y avait un tribunal criminel et un tribunal civil de première instance, le Président et deux juges de chacun de ces tribunaux formaient le tribunal spécial, en cas d'empêchement des uns on des autres, ils étaient remplacés par leurs suppléants ordinaires ; — dans les villes il n'y avait qu'un tribunal criminel, le Président, les juges et leurs suppléants s'adjoignaient pour compléter le nombre de six juges un ou plusieurs hommes de loi.

« intérieure et extérieure de la république ». La commission spéciale chargée d'étudier le projet estima que les jurés ordinaires ne pouvaient saisir ces affaires complexes, et que gagnés par les passions politiques du moment, il leur serait difficile de les juger en toute indépendance. Le Sénat adopta son rapport. En conséquence, il vota le 8 ventôse an XII un sénatus-consulte portant que ces crimes ou attentats seraient déférés aux tribunaux organisés par la loi du 23 floréal an X (1).

Si la suspension du jury était apparue d'abord comme un moyen d'assurer l'application équitable de la loi, elle revêtit en l'espèce le caractère du plus absolu arbitraire. Elle ne fut demandée et accordée que dans le but, comme nous le verrons, de briser par le recours à des tribunaux d'exception, et tout à la dévotion du Premier Consul, l'opposition aux projets de ce dernier, déjà à la veille de se réaliser par l'institution de l'Empire.

1. Projet de sénatus-consulte relatif à la suspension du jury pendant le cours de l'an XII et de l'an XIII dans tous les départements de la République pour le jugement des crimes de trahison, attentats contre la personne du Premier Consul, et autres contre la sûreté de l'État, présenté au Sénat conservateur dans sa séance du 6 ventôse an XII par les citoyens Regnaud et Bigot de Préameneu, conseillers d'État. Bibl. Nat. 6 : L. 49. — 22.

§ 3. — De la ratification des traités.

Pétion à l'Assemblée Constituante développait cette théorie que « les traités de quelque nature qu'ils « soient, d'alliance ou de commerce, ne sont autre « chose que des lois de nation à nation. Or, disait-il, « s'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de faire « les lois les plus simples, comment pourrait-on lui « donner le droit d'en conclure d'aussi importantes»!

Entre cette théorie et la théorie opposée, qui accorde au pouvoir exécutif le droit exclusif de conclure des traités, il y en a d'intermédiaires, ces dernières associant sagement les deux pouvoirs législatif et exécutif dans l'élaboration d'actes aussi importants, et parfois aussi délicats.

La Constitution de l'an VIII, elle, assimila les lois et traités, et arrêta dans son article 50 que les déclarations de guerre et les traités de paix, d'alliance et de commerce seraient proposés, discutés, décrétés et promulgués comme les lois. C'était cependant organiser en cette matière le concours du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif, puisque l'initiative des lois appartenait au pouvoir exécutif.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X (art. 58) adopta un autre système, combinant l'action du pouvoir exécutif et du Sénat.

Aux États-Unis, où les traités, négociés par le Président de la République, devaient être approuvés par

le Sénat, celui-ci pouvait faire échec au pouvoir exécutif. Le Sénat conservateur ne jouit pas de droits aussi étendus. Le Premier Consul négocia et ratifia les traités après avoir pris l'avis du Conseil privé et il suffit qu'ils fussent communiqués au Sénat pour pouvoir être promulgués.

C'était là une pure et simple formalité, dont l'utilité ne saurait être aperçue, puisque la communication au Sénat n'aboutissait à aucune possibilité de veto de sa part.

Le pouvoir exécutif restait en somme seul maître d'engager la nation.

Le droit de ratifier des traités n'avait été enlevé au pouvoir législatif que dans le but évident de laisser au Premier Consul toute liberté d'action.

§ 4. — Des conscriptions.

A toutes ces attributions, données par des textes précis au Sénat, celui-ci en joignit une autre, qu'il usurpa pour la première fois le 2 vendémiaire an XIV par le vote d'un sénatus-consulte ordonnant la levée de 80.000 conscrits.

Le 1er vendémiaire, le ministre des Affaires étrangères, après avoir exposé au Sénat l'état des relations de la France et de l'Autriche depuis la paix de Lunéville, sollicita de la haute assemblée cette levée d'hommes. Un discours de l'Empereur enleva le vote. Napoléon annonça qu'il allait se mettre à la tête de l'armée pour

combattre l'Autriche, la Russie et l'Angleterre, et partir la nuit même. Il n'y avait pas d'hésitation possible, et il ne s'en manifesta aucune. Le Sénat délégua même à Saint-Cloud son Président et ses secrétaires pour « exprimer à Sa Majesté Impériale et « Royale le dévouement profond et unanime du « Sénat et du peuple, leur attachement à sa gloire, « à sa personne et à sa famille, leur confiance dans « son génie ; enfin la résolution où étaient tous les « Français de venger sous ses ordres l'outrage que « leur faisait une agression aussi inattendue » (1). Le lendemain, après un discours du Président, François de Neufchâteau, renouvelant ces protestations de dévouement à la personne de l'Empereur, le sénatus-consulte fut voté. Aurait-on pu montrer plus d'empressement ! D'ailleurs « quelle résistance le Sénat « aurait-il pu opposer à une volonté aussi ferme et « aussi bien appuyée que celle du chef du Gouverne- « ment ? Aucune, s'il l'eût tenté, il eût été forcé de « quitter la partie. Bonaparte n'eût pas plus man- « qué de sénateurs qu'il n'avait manqué de préfets, « d'écuyers, d'ambassadeurs et de chambellans, tant « pour lui que pour les siens » (2).

Jusque-là les levées d'hommes avaient été votées par le Corps Législatif. Le Sénat, dans ce premier sénatus-consulte, crut donc bon de justifier son inter-

1. De Ladoucette, *loc. précit.*, p. 102, 103, 104.

2. Cornet, p. 7. (*Souvenirs sénatoriaux*)

vention. Il l'essaya, et dans l'exposé des motifs, il émit la prétention que le corps, qui avait reçu la mission de pourvoir aux cas imprévus, aux besoins urgents de « l'Empire », pouvait appeler les citoyens sous les drapeaux quand les circonstances l'exigeaient. Il n'en est pas moins vrai qu'il usurpait un pouvoir, lequel ne lui avait jamais été donné, et revenait naturellement au pouvoir législatif.

Pourquoi faut-il que le Sénat ait tant de fois depuis voté des sénatus-consultes de conscription ? Le 4 décembre 1806, il accorda à Napoléon 80.000 hommes ; le 4 avril 1807 et le 24 janvier 1808 encore 80.000, et le 18 avril 1808 40.000. Enfin, les derniers sénatus-consultes de conscription mobilisèrent, ceux du 1er septembre et du 3 avril 1912 des conscrits de 1813, et celui du 9 octobre 1812 des conscrits de 1815, pour combler les vides précédemment faits. « Ces levées « successives ont fini par épuiser la nation, par fati- « guer les familles, et par amener les désastres de « 1814 et 1815 » (1). C'est la plus grave faute qui ternit la mémoire du Sénat Conservateur que de s'être ainsi associé à l'œuvre meurtrière de l'Empereur.

§ 5. — Du droit de régler la Constitution des Colonies.

La Constituante s'était montrée libérale avec les Colonies. Ayant eu à trancher la question de savoir si les réformes accomplies en France leur seraient

1. De Ladoucette, *loc. précit.*, p. 104.

étendues, elle avait décrété les 8 et 10 mars 1790 qu'elle n'avait jamais entendu les comprendre dans « la Constitution du royaume et les assujettir à des « lois qui pouvaient être incompatibles avec leurs « convenances locales et particulières ». Puis un décret des 28 mars et 9 avril 1790 avait organisé des assemblées locales, et les avait autorisées « à faire « connaître leurs vœux sur la Constitution, la législa- « tion et l'administration qui leur conviendraient ». C'était avoir donné aux Colonies le moyen de posséder une constitution et une législation correspondant aux aspirations et aux besoins de leurs habitants.

La Constitution des 3-14 septembre 1791 posa le même principe en décidant que « les colonies et « possessions françaises de l'Asie, de l'Afrique, et de « l'Amérique, quoiqu'elles fassent partie de l'Empire « français, ne sont pas comprises dans la présente « Constitution ». En outre elle accorda des représentants aux Colonies, et fit un partage d'attributions entre l'assemblée métropolitaine et les assemblées coloniales.

Les assemblées coloniales ne se contentèrent pas du rôle qui leur fut réservé, et voulurent tout le pouvoir pour elles ; elles méconnurent les actes de l'assemblée de la métropole et il fut indispensable de réagir.

La Constituante envoya dans les Colonies des commissaires civils, chargés d'enrayer le mouvement d'in-

dépendance. L'Assemblée Législative, pour arriver à une plus prompte solution du conflit donna à ses délégués les pouvoirs les plus étendus. Enfin la Convention eut recours à un moyen plus radical, elle assimila complètement les colonies à la métropole et les soumit à la même loi constitutionnelle.

Les colonies acceptèrent les avantages de l'assimilation, mais voulurent en écarter les charges ; il s'ensuivit une sorte d'anarchie coloniale.

La Constitution de l'an VIII adopta un autre système. Elle décida que le régime des colonies françaises serait déterminé par des lois spéciales (1). Mais le pouvoir exécutif enleva bientôt la confection de ces lois au pouvoir législatif. L'article 4 de la loi du 30 floréal an X porte en effet que « nonobstant tou-« tes les lois antérieures, le régime des colonies est « soumis pendant dix ans aux règlements qui seront « faits par le gouvernement ».

Il n'y eut plus ni députés coloniaux, ni assemblées locales, et les colonies furent assujetties à un régime autoritaire.

Un capitaine général, un préfet colonial et un commissaire de justice se partagèrent la direction de l'administration et de la justice.

Enfin l'article 54 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X donna le pouvoir au Sénat de régler par un sénatus-consulte organique la Constitution des colonies.

1. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 91.

Étendre aux colonies le pouvoir constituant du Sénat, c'était leur refuser une organisation correspondant aux besoins et aux exigences locales, puisque les colonies n'avaient aucun lien avec le Sénat. C'était surtout donner au chef de l'État le moyen de continuer à exercer sur elles l'arbitraire.

Le Sénat d'ailleurs ne vota jamais le sénatus-consulte organique dont la confection lui avait été réservée.

Le fléau des guerres empêcha que l'on s'occupât des colonies. Sous l'Empire elles furent même complètement abandonnées à leur sort parce que notre marine était impuissante, et que tous les sacrifices imposés à la nation, étaient faits pour l'armée de terre (1).

§ 6. — Du droit de dissolution du Tribunat et du Corps Législatif

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X donna au Sénat le droit de dissoudre les Chambres législatives.

Le droit de dissolution des Chambres législatives était un emprunt fait au parlementarisme anglais. Mais tandis qu'en Angleterre la dissolution avait été imaginée comme un moyen de mettre fin aux conflits

1. Cf. Arthur Girault, *Principes de colonisation et de législation coloniale*, t. I, chapitre IV. La Révolution et l'Empire ; politique coloniale et législation coloniale.

entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif, elle fut plutôt sous le Consulat et l'Empire une arme offensive, donnée au chef de l'État contre la législature, qu'il dominait et voulait réduire à la soumission. Si le Premier Consul ne se réserva pas le droit de dissolution et en abandonna l'exercice au Sénat, la concession ne fut en effet qu'apparente, car la proposition de la dissolution resta au Gouvernement.

La procédure de la dissolution fut d'ailleurs très simple et des plus expéditives.

Le Sénat, saisi par le Gouvernement d'une demande de dissolution du Corps Législatif et du Tribunat, ou de l'une seule de ces deux assemblées, nommait une commission chargée de faire un rapport sur l'opportunité de la mesure sollicitée. Ce rapport était immédiatement transmis au Sénat et le Sénat votait au scrutin secret pour ou contre la dissolution. Le sénatus-consulte qui intervenait, mentionnait la proposition du gouvernement, le rapport de la commission spéciale et le vote au scrutin secret ; il était immédiatement notifié au Président du Corps dissous, si celui-ci était en session, et hors session il était inséré au *Bulletin des Lois*. Dès ce moment, le Corps dissous n'avait plus d'existence.

On conçoit très bien que le pouvoir de dissolution ait été confié au Sénat. Il rentrait tout naturellement dans ses attributions. C'était lui en effet qui avait nommé les membres du Tribunat et du Corps législatif, et en prononçant la dissolution de ces assem-

blées, il ne faisait en somme que révoquer ceux qu'il avait appelés à les former. Mais la trop grande dépendance du Sénat vis-à-vis du pouvoir exécutif devait faire du premier le simple et fidèle exécuteur des volontés du second. Et ainsi disparaissait la garantie de libre et sain exercice du droit conféré, libre et sain exercice que, sous un régime impersonnel, le partage du pouvoir de dissolution eût pu faire espérer. Du reste, le Sénat n'eut pas à intervenir, car Bonaparte, Premier Consul ou Empereur, dicta pour ainsi dire ses ordres au pouvoir législatif ; il avait d'ailleurs la faculté de l'ajourner (1), et il l'ajourna « sans nécessité » (2), quand bon lui sembla.

§ 7. — De la Haute Cour.

La Constitution de l'an VIII institua comme juridiction pénale d'ordre politique une Haute Cour de Justice, composée de deux catégories de membres, les juges, membres du Tribunal de cassation, élus par leurs collègues, puis les jurés choisis par le Premier Consul sur la liste nationale (3).

La fonction principale de cette juridiction était de juger les ministres, seuls responsables des actes du gouvernement. Le ministre était dénoncé par le Tri-

1. Art. 75 du sénatus-consulte organique du 16 thermidor an X.
2. Décret du Sénat conservateur des 3 et 4 avril 1814.
3. Constitution du 22 frimaire, an VIII, art. 73.

bunat. Le Corps Législatif, saisi de l'acte de dénonciation, appelait ou entendait ce ministre, puis après avoir délibéré dans les formes ordinaires, rendait, s'il y avait lieu, un décret de mise en jugement. La Haute Cour se prononçait alors sans appel ni recours en cassation.

Cette juridiction était incomplète et insuffisante, parce que sa compétence était limitée à la responsabilité des ministres. Mais on ne songea pas tout de suite à la modifier ou à la remplacer par une autre à compétence plus étendue, réellement apte à assurer la tranquillité publique. D'où pendant un certain temps des recours répétés à des mesures toutes spéciales, d'un caractère absolument arbitraire.

De l'an VIII à l'an XII, le Gouvernement n'employa que des moyens exceptionnels de défense. Le 20 brumaire an VIII il prononça par arrêté le bannissement de citoyens hostiles au nouveau régime. Après l'attentat de la rue Saint-Nicaise (1), du 3 nivôse an IX, il disposa dans un acte du 14 nivôse, rédigé en Conseil d'État, que cent trente républicains seraient mis en surveillance spéciale « hors du territoire euro-« péen de la République ». Le Sénat délibéra sur cet acte, et vota le 15 nivôse un sénatus-consulte approuvant la mesure prise.

Le silence de la Constitution sur les moyens à

1. Le 3 nivôse an IX, un royaliste, Saint-Régent, fit exploser un baril de poudre au moment où Bonaparte se rendant à l'Opéra passait dans la rue Saint-Nicaise.

employer pour la répression des crimes ou attentats contre la sûreté de l'État, commis par des particuliers, motiva enfin des appels trop fréquents à des tribunaux d'exception. A la suite notamment du sénatus-consulte du 8 ventôse an XII, suspendant le jury pendant le cours de l'an XII et de l'an XIII, il fut créé à Paris « une cour de justice criminelle et spéciale » pour juger Georges Cadoudal et ses complices, accusés d'avoir fomenté un complot contre le Premier Consul. Quelques jours plus tard, le duc d'Enghien, arrêté comme ayant pris part à ce complot, n'en fut pas moins jugé et condamné par une simple commission de colonels.

Cela rappelait les commissions de l'ancien régime, juridictions éphémères, appelées par l'autorité royale à juger tel ou tel accusé, et disparaissant une fois remplie la mission à elles confiée.

Il était de toute nécessité pour la garantie de la sûreté des citoyens, comme pour celle du gouvernement, de prévenir le retour de semblables pratiques.

L'institution d'une Haute Cour Impériale par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (1) mit fin à cet état de choses.

Le siège de la juridiction nouvelle fut placé au Sénat (2). Elle se composa de soixante sénateurs, des six présidents des sections du Conseil d'État, de

1. Articles 101 à 133 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
2. Article 102 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

quatorze conseillers d'État, de vingt membres de la Cour de Cassation, du Grand Juge, ministre de la Justice, des princes, des titulaires des grandes dignités et des grands officiers de l'Empire. Les sénateurs, les conseillers d'État et les membres de la Cour de Cassation étaient appelés par ordre d'ancienneté (1).

Le noyau principal fut donc pris au Sénat, puisque les grands dignitaires de l'Empire et les princes étaient eux-mêmes sénateurs.

La présidence échut à l'archichancelier de l'Empire. En cas d'absence, de maladie, ou de tout autre empêchement, un autre grand dignitaire le remplaçait (2).

Un Procureur général, nommé par l'Empereur, exerça les fonctions de ministère public. Il était assisté de trois tribuns, nommés chaque année par le Corps Législatif, sur une liste de neuf candidats présentés par le Tribunat et de trois magistrats, choisis par l'Empereur parmi les officiers des Cours d'appel ou de justice criminelle (3).

L'Empereur nommait encore un greffier en chef à pouvoirs viagers (4).

Ainsi organisée, la Haute Cour Impériale connut :

1° Des délits personnels commis par les membres de la famille impériale, par les titulaires des gran-

1. Article 104 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
2. Article 103 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
3. Article 105 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
4. Article 106 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

des dignités de l'Empire, par les ministres et par le secrétaire d'État, par les grands officiers, par les sénateurs, par les conseillers d'État ;

2° Des crimes, attentats et complots contre la sûreté intérieure et extérieure de l'État, la personne de l'Empereur et celle de l'héritier présomptif de l'Empire ;

3° Des délits de responsabilité d'office, commis par les ministres et les conseillers d'État, chargés spécialement d'une partie d'administration publique ;

4° Des prévarications et abus de pouvoir, commis, soit par les capitaines généraux des colonies, les préfets coloniaux et les commandants des établissements français hors du continent, soit par les administrateurs généraux employés extraordinairement, soit par les généraux de terre ou de mer ; sans préjudice, pour ceux-ci, des poursuites de la juridiction militaire, dans les cas déterminés par les lois ;

5° Des faits de désobéissance des généraux de terre ou de mer qui contreviennent à leurs instructions ;

6° Des concussions et dilapidations dont les préfets de l'intérieur se rendent coupables dans l'exercice de leurs fonctions ;

7° Des forfaitures ou prises à partie qui peuvent être encourues par une cour d'appel, ou par une cour de justice criminelle, ou par des membres de la Cour de Cassation ;

8° Des dénonciations pour cause de détention ar-

bitraire et de violation de la liberté de la presse (1).

La Haute Cour Impériale constituait donc en même temps qu'une juridiction politique, une sorte de cour des pairs pour les grands personnages de l'Empire, une cour de justice chargée de réprimer les grands attentats, et une juridiction spéciale pour les maréchaux et gens de guerre.

Elle était mise en action soit sur une plainte d'un citoyen, soit sur les poursuites du ministère public, soit sur une dénonciation du Corps Législatif ou des ministres (2).

Sur les plaintes et dénonciations, le Procureur Général informait dans les trois jours l'archichancelier de l'Empire qu'il y avait lieu de convoquer les membres de la Haute Cour. L'archichancelier prenait les ordres de l'Empereur et fixait l'ouverture des séances (3).

On discutait d'abord la compétence (4). Le ministère public déposait ensuite ses conclusions (5), et la Haute Cour se prononçait sur le bien ou le mal fondé de la dénonciation ou de la plainte, le magistrat rapporteur entendu. Lorsqu'elle les jugeait mal fondées, elle clôturait l'affaire par un jugement définitif. Dans le cas contraire, elle ordonnait la continuation des poursuites (6), et le ministère public

1. Article 101 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
2. Articles 108, 111, 112, 118 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
3. Article 119 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
4. Article 120 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
5. Article 121 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.
6. Article 122 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

dressait l'acte d'accusation dans la huitaine. L'affaire était instruite par un commissaire ou son suppléant, nommés par l'archichancelier, et pris parmi les juges de la Cour de Cassation, membres de la Haute Cour (1). Ce commissaire soumettait l'acte d'accusation à douze commissaires de la Haute Cour, choisis par l'archichancelier de l'Empire, six parmi les sénateurs, et six parmi les autres membres de la Haute Cour (2). Si les douze commissaires estimaient qu'il n'y avait pas lieu à accusation, ils en référaient à la Haute Cour, qui prononçait définitivement (3). Si au contraire ils maintenaient l'accusation, le commissaire rapporteur rendait une ordonnance conforme, décernait les mandats d'arrêt et procédait à l'instruction (4). Enfin la Haute Cour jugeait après avoir entendu les défenseurs (5).

Soixante membres au moins devaient être présents pour juger (6).

Les arrêts, rendus à la majorité absolue des voix, en séances publiques, n'étaient susceptibles d'aucun recours (7).

L'institution elle-même de ce Tribunal constituait un grand progrès sur le régime antérieur. Mais la

1. Article 123.
2. Article 124.
3. Article 126.
4. Article 125.
5. Article 127.
6. Article 127.
7. Articles 127, 128, 132.

} du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.

Haute Cour ne devait pas être un Tribunal impartial. Elle ne pouvait l'être parce qu'elle était un Tribunal politique et que tout tribunal politique est plus ou moins partial. Elle ne pouvait l'être non plus et surtout parce que son organisation la mettait sous la dépendance directe du chef de l'État. Présidée par l'archichancelier, nommé par l'Empereur, elle ne comptait en effet parmi ses membres que des personnages tout dévoués ou gagnés à l'Empereur, auquel la plupart devaient leurs rang et dignités.

Dans ces conditions, la Haute Cour Impériale ne devait être qu'un gardien des prérogatives de la dignité impériale.

CHAPITRE IV

Attributions d'ordre constitutionnel.

Les attributions les plus importantes du Sénat furent ses attributions d'ordre constitutionnel.

Le rôle essentiel du Sénat sous l'empire de la Constitution de l'an VIII, avant sa modification par les sénatus-consultes du 16 thermidor an X, et du 28 floréal an XII, consista à veiller au maintien des lois constitutionnelles.

Le sénatus-consulte du 16 thermidor an X facilita cette fonction conservatrice du Sénat par rapport à la liberté individuelle et à la liberté de la presse en créant deux commissions prises dans son sein et chargées d'une compétence spéciale à ce sujet.

Enfin le même sénatus-consulte fit participer le Sénat à la fonction constituante, en lui donnant le pouvoir d'interpréter les articles de la Constitution, et de régler ce qu'elle n'avait point prévu pour « sa marche ».

Telles furent les attributions d'ordre constitutionnel du Sénat.

Il les exerça aussi mal les unes que les autres parce que le Chef de l'État le mit sous sa dépendance, et il fut un mauvais juge de la constitutionnalité pour cette autre raison spéciale qu'il eut le caractère d'une assemblée politique.

§ 1. — Le Sénat pouvoir conservateur.

L'article 21 de la Constitution du 22 frimaire an VIII définit ainsi les pouvoirs du Sénat conservateur : « Il maintient ou annule TOUS LES ACTES qui lui sont « déférés comme inconstitutionnels par le Tribunat « ou par le gouvernement ; les listes d'éligibles sont « comprises parmi ces actes. » Ainsi les pouvoirs du Sénat étaient très étendus.

Le Sénat était le juge de la constitutionnalité des décrets du Chef du pouvoir exécutif, des actes des ministres, des règlements ayant pour objet l'administration publique, des décisions contentieuses prises en Conseil d'État, des actes des préfets et sous-préfets, des décisions de leurs conseils, en un mot des actes de tous les agents du pouvoir exécutif, une fois l'examen hiérarchique épuisé. Le Sénat annulait, sans pouvoir les modifier, ceux de ces actes qu'il jugeait inconstitutionnels.

L'expression *tous actes* ne comportait pas d'exception. Le contrôle du Sénat s'étendait donc aussi aux décisions des Tribunaux, jugements en dernier ressort et arrêts. Le Sénat disait s'ils étaient conformes

ou contraires aux lois constitutionnelles ; mais ses décisions ne devaient faire ni grief ni avantage aux parties. Les droits des plaideurs demeuraient intacts et après que le Sénat s'était prononcé, ils pouvaient à nouveau les faire valoir devant les Tribunaux ; le Sénat n'était en l'espèce qu'une juridiction de constitutionnalité.

Le pouvoir du Sénat étant ainsi limité, la violation du principe de la séparation des pouvoirs n'apparaissait pas. Elle n'eût pas apparu s'il n'avait rien été ajouté. Mais par une interprétation extensive et fâcheuse de la loi, les parties furent admises à demander au Sénat de faire plus, et de trancher leurs différends. C'était autoriser l'intrusion du Sénat dans le domaine judiciaire proprement dit, alors qu'il importait de réserver ce domaine aux seuls Tribunaux pour donner à leurs décisions toute l'autorité voulue.

En soi d'ailleurs, le contrôle par le Sénat de la constitutionnalité des jugements et arrêts ne s'expliquait pas. Il superposait le Sénat à la Cour de Cassation, et cette superposition était très critiquable. Sieyès en l'an III avait déjà avec raison combattu cette superposition. Elle lui avait semblé si monstrueuse que par exception à son système, qui consistait à placer tous les fonctionnaires irresponsables sous le contrôle de la « jurie », il avait soustrait les juges à ce contrôle, parce que, disait-il : « Les actes inconstitu-« tionnels des juges et des jurés ont un frein natu-« rel et suffisant à la garantie de la Constitution, soit

« de la part des juges contre les jurés qui tenteraient « d'excéder leurs pouvoirs, soit contre les uns et les « autres de la part du Tribunal de cassation (1). »

Il y avait cependant eu en France des précédents du contrôle des tribunaux par des assemblées politiques. La Constitution de 1791, qui avait établi un « Tribunal de cassation » auprès du Corps Législatif (2) portait en effet dans son article 21, du chapitre V, sur le pouvoir judiciaire, que « lorsque après « deux cassations, le jugement du troisième tribunal « serait attaqué par les mêmes moyens que les deux « premiers, la question ne pourrait plus être agitée « au tribunal de cassation, sans avoir été soumise au « Corps Législatif, qui » porterait « un décret déclaratoire de la loi auquel le tribunal de cassation « serait tenu de se conformer. » L'article 22 du même chapitre décidait que chaque année le tribunal de cassation devait donner communication de ses « jugements » au Corps Législatif.

On retrouva les mêmes dispositions dans la Constitution de l'an III : « Lorsque après une cassa- « tion, dit son article 256, le deuxième jugement « sur le fond est attaqué par les mêmes moyens « que le premier, la question ne peut plus être « agitée au tribunal de cassation sans avoir été « soumise au Corps Législatif, qui porte une loi « à laquelle le tribunal de cassation est tenu

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 412.

2. Constitution de 1791, chap. V, art. 19.

« de se conformer. » Et l'article 257 ordonna encore la communication chaque année au Corps Législatif de l'état des « jugements » du tribunal de cassation.

Le but poursuivi en 1791 et en l'an III avait été de contraindre les tribunaux à se conformer dans l'interprétation des lois à l'esprit politique du moment, dirigé contre le retour des précédentes institutions.

La superposition du Sénat à la Cour de Cassation répondait au même besoin. Le pouvoir donné au Sénat par la Constitution de l'an VIII n'aurait dû par conséquent lui être confié que temporairement. Une fois les principes et l'esprit politique que Napoléon Bonaparte avait voulu faire vivre admis, une fois la hiérarchie des tribunaux solidement établie, la discipline observée, la suppression de ce pouvoir s'imposait. Quoi qu'il en soit, les sénatus-consultes des 16 thermidor an X et 28 floréal an XII le conservèrent au Sénat.

En vertu de l'article 21 de la Constitution de l'an VIII, le Sénat pouvait encore examiner au point de vue de leur constitutionnalité les décrets du Corps Législatif. Il n'y avait d'ailleurs pas de raison d'affranchir ces décrets de son contrôle. Le pouvoir législatif, comme tous les autres, a en effet ses limites. C'est une des conséquences du principe même de la séparation des pouvoirs, et spécialement de la distinction des lois constitutionnelles et des lois ordinaires, les premières antérieures et supérieures à celles-ci ne pouvant être modifiées par elles, et inter-

disant aux législateurs de légiférer sur certains objets ou dans un certain sens. De plus la confection des lois est soumise à des règles de formes obligatoires. La violation de ce principe et de ces règles appelait une sanction.

Le Sénat pouvait annuler celles des lois qui les transgressaient. Mais, comme permettre la détermination des lois après leur promulgation, leur eût enlevé toute l'autorité dont elles avaient besoin pour être obéies, il fut introduit dans la Constitution une disposition limitant le délai de recours au Sénat et l'article 37 décida que « tout décret du Corps Législa- « tif le dixième jour après son émission serait pro- « mulgué par le Premier Consul, à moins que dans « ce délai il n'y ait eu recours au Sénat pour cause « d'inconstitutionnalité... » Ce recours n'eut point lieu contre les lois promulguées.

Enfin l'article 21 précisa que parmi les actes susceptibles d'être déférés au Sénat étaient comprises les listes d'éligibles.

Sieyès en l'an VIII avait déjà proposé de faire entrer dans les attributions de sa juric « ce qui pouvait « se passer d'inconstitutionnel dans l'exercice des « diverses procurations électorales », et disait-il, « j'étends cette vue jusqu'aux assemblées primaires, « parce que tout ce qu'elles font au nom de la nation, « elles le font comme fondées de pouvoir, et c'est « ici un principe vrai, parut-il tout à fait neuf, parce « que tout ce qui tient à l'exercice irresponsable des

« droits primaires, doit pour l'intérêt même et la « pleine liberté de ceux qui les exercent pouvoir être « en cas de différends soumis constitutionnellement « à une autorité conciliatrice » (1).

Bonaparte ne songea pas à faire supprimer cette partie du plan de Sieyès, car, le cas échéant, le Sénat, armé du droit d'annulation des opérations électorales, serait pour lui un précieux auxiliaire. Et, les listes d'éligibilité supprimées, l'article 74 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII décida que « les « opérations entières d'un collège électoral, et les « opérations partielles qui sont relatives à la présen- « tation des candidats au Sénat, au Corps Législatif « et au Tribunat », ne pourraient être « annulées pour « cause d'inconstitutionnalité que par un sénatus- « consulte ». Il convient de remarquer qu'ici encore l'action du Sénat fut limitée aux cas d'inconstitutionnalité.

La Constitution de l'an VIII réserva au Tribunat et au Gouvernement la dénonciation pour inconstitutionnalité de tous ces actes du pouvoir exécutif, du pouvoir judiciaire, du pouvoir législatif, et des opérations électorales. L'article 83 cependant sembla autoriser les pétitions individuelles. « Toute personne, « dit-il, a le droit d'adresser des pétitions indivi- « duelles *à toute autorité constituée* et spécialement « au Tribunat. » Ces mots « toute autorité constituée » comprenaient-ils le Sénat ? Des juges de paix le cru-

1. Réimpression du *Moniteur*, t. XXV, p. 442.

rent, et adressèrent au Sénat une pétition contre un acte du Gouvernement, qu'ils prétendaient inconstitutionnel. L'Assemblée enregistra leur pétition dans le procès-verbal de sa séance du 14 prairial an IX, et la fit suivre de cette question : « Le Sénat peut-il « admettre des pétitions individuelles, ou doit-il at- « tendre que les réclamations sur lesquelles il a à « statuer lui soient transmises par le Tribunat, ou le « Gouvernement aux termes de l'article 21 de la « Constitution(1) ?» Il y avait lieu à discussion. Une Commission fut chargée de résoudre la difficulté. S'appuyant sur les termes formels de l'article 21,qui exigeait l'intervention du Tribunat ou du Gouvernement, elle dénia aux citoyens le droit de pétitions individuelles au Sénat. Le Sénat adopta son rapport. N'accorder qu'au Tribunat et au Gouvernement le droit de saisir le Sénat, c'était cependant condamner celui-ci à l'inaction, puisque le chef de l'État, personnifiant le Gouvernement, détenait la plénitude de l'autorité et dominait le Tribunat, qu'un jour même il devait supprimer !

Contre certains décrets du Corps Législatif, limitativement énumérés, le sénatus-consulte du 28 floréal an XII élargit, il est vrai, le droit de dénonciation ; mais en même temps, il neutralisa les effets de cette extension. Il l'accorda aux sénateurs individuellement, et donna le pouvoir à chacun d'eux de dénoncer tout décret du Corps Législatif : « 1° Comme ten-

1 De Ladoucette. *Du Sénat de l'Empire français*, p. 131.

« dant au rétablissement du régime féodal ; 2° comme « contraire à l'irrévocabilité des ventes des domai- « nes nationaux ; 3° comme n'ayant pas été délibéré « dans les formes prescrites par les Constitutions de « l'Empire, les règlements et les lois ; 4° comme por- « tant atteinte aux prérogatives de la dignité impé- « riale, et à celles du Sénat ; sans préjudice de l'exé- « cution des articles 21 et 37 de l'acte de constitu- « tion de l'Empire, en date du 22 frimaire an VIII. » (Article 70 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII.)

Pour permettre aux sénateurs d'examiner à ces divers points de vue les décrets du Corps Législatif, les projets en étaient transmis au Sénat le jour même de leur adoption, et déposés parmi ses archives (1). Une commission spéciale étudiait chaque projet, et arrêtait les termes du rapport à adresser à l'Assemblée. A trois jours différents, le Sénat entendait la lecture du projet, puis dans les six jours du vote se prononçait pour ou contre la promulgation (2). Il motivait son opinion, et la portait à la connaissance de l'Empereur par l'intermédiaire de son président. Le Conseil d'État consulté, émettait à son tour un avis, soit conforme, soit contraire à celui du Sénat (3). Enfin l'Empereur prononçait en dernier ressort (4). S'il adhérait à la délibération du Sénat, disant que le

1. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 69.
2. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 71.
3. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 72.
4. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 72.

projet ne devait pas être promulgué, il le déclarait par un décret, sinon il passait outre et promulguait la loi. Le nouveau droit reconnu aux sénateurs et au Sénat était donc dépourvu de sanction : ils n'avaient reçu que l'apparence d'un pouvoir.

Ici, comme le dit Portalis, « le Sénat remplissait « auprès de l'Empereur l'office de la conscience en « l'avertissant des erreurs qui pouvaient, et qui se- « raient capables de compromettre les droits acquis « par la Révolution », et par Bonaparte eût-il pu ajouter. Ce rôle était bien secondaire.

Le même sénatus-consulte du 28 floréal an XII avait fait entrer au Sénat les princes français et les titulaires des grandes dignités de l'Empire, il avait en outre accordé à l'Empereur le droit de nommer des sénateurs en nombre illimité et par conséquent donné un maître au Sénat en la personne du Premier Consul. Pour cette raison celui-ci pouvait augmenter sans inconvénient pour son autorité personnelle les pouvoirs du Sénat. De fait il augmenta les attributions du Sénat pouvoir conservateur, par la création de deux commissions sénatoriales, la commission sénatoriale de la liberté individuelle, et la commission sénatoriale de la liberté de la presse.

Ces commissions étaient composées de sept membres, choisis par le Sénat dans son sein. Elles se renouvelaient par la sortie d'un de leurs membres tous les quatre mois (1).

1. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 69-64

« Toutes les personnes arrêtées, et non mises en « jugement après les dix jours de leur arrestation », pouvaient « recourir directement par elles, leurs pa- « rents ou leurs représentants et par voie de pétition « à la commission sénatoriale de la liberté indivi- « duelle (1). » Celle-ci devait rechercher si l'incarcération était juste et commandée par l'intérêt de l'État. Lorsqu'elle jugeait vexatoire la détention, elle invitait le ministre, qui l'avait ordonnée, à revenir sur sa décision, et à faire mettre en liberté la personne détenue, ou à la renvoyer devant les tribunaux ordinaires (2). Au besoin elle réitérerait trois fois dans l'espace d'un mois son invitation. Faute alors par le ministre de s'incliner, elle requérait une assemblée générale du Sénat et celui-ci prononçait, le cas échéant, la déclaration suivante : « Il y a de fortes préomptions que N. est détenu arbitrairement. » Comme suite à cette déclaration, la Haute Cour était immédiatement convoquée sur la dénonciation du Corps Législatif et statuait en dernier ressort (3).

« Les auteurs, imprimeurs ou libraires qui » se croyaient « fondés à se plaindre d'empêchements « mis à l'impression ou à la circulation d'un ouvrage » pouvaient « recourir directement et par voie de « pétition à la commission sénatoriale de la liberté

1. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 61.

2. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 62.

3. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, art. 63.

« de la presse (1). » Celle-ci, après avoir étudié le livre interdit ou mutilé devait dire si les mesures prises contre l'auteur, l'imprimeur ou le libraire étaient ou non justifiées par l'intérêt de l'État. Si l'intérêt de l'Etat n'était pas compromis, elle invitait le ministre à révoquer son ordre (2). Trois invitations successives, renouvelées dans l'espace d'un mois, n'ayant pas abouti au retrait de l'interdiction, la commission demandait au Président du Sénat de réunir l'assemblée. Le Président la convoquait, et celle-ci, après délibération, votait, s'il y avait lieu, cette déclaration : « Il y a de fortes présomptions que la liberté de la presse a été violée. » La Haute Cour Impériale, saisie encore par le Corps Législatif, jugeait en dernier ressort le ministre responsable (3).

Telles furent les attributions du Sénat, pouvoir conservateur de la Constitution et de deux libertés, qu'implicitement tout au moins elle proclamait devoir exister.

§ 2. — Rôle joué par le Sénat pouvoir conservateur.

Le Sénat conservateur ne conserva rien. Il ne pouvait d'ailleurs en être autrement.

Le mode de formation originaire du Sénat, le droit de présentation des candidats au Sénat donné

1. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, article 64.
2. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, article 66.
3. Sénatus-consulte du 28 floréal, an XII, article 67.

au Premier Consul en concours avec le Corps Législatif et le Tribunat par la Constitution de l'an VIII, puis réservé au Premier Consul par le sénatus-consulte du 14 thermidor an X, le pouvoir accordé à ce Premier Consul par le même sénatus-consulte de nommer des sénateurs sans présentation préalable par les collèges électoraux, l'introduction au Sénat par le sénatus-consulte du 28 floréal an XII des princes et grands dignitaires de l'Empire, le pouvoir reconnu par cet acte à l'Empereur d'élever à la dignité de sénateur qui bon lui semblerait sans limite de nombre, les modifications successivement apportées à l'organisation de la présidence et de l'administration intérieure du Sénat, le mode enfin de ses convocations et de ses délibérations avait assuré et rendu de plus en plus étroite la dépendance du Sénat vis-à-vis du chef de l'État. Le Sénat, dominé par ce dernier, était incapable de remplir son rôle de juridiction de Constitutionnalité : il ne pouvait avoir d'autre volonté que celle du chef de l'État, et c'était précisément celui-ci qui détenait la plénitude du pouvoir ! S'il eût tenté de lui résister, sa résistance eût été aussitôt brisée.

Le Sénat devait encore être un mauvais juge pour cet autre motif que la Constitution et les sénatus-consultes organiques le modifiant en avaient fait une assemblée politique, en lui donnant des fonctions électives, le pouvoir de suspendre le jury et la Constitution, celui d'annuler les jugements attentatoires

à la sûreté de l'État, celui de ratifier les traités et de voter les conscriptions, celui de dissoudre le Corps Législatif et le Tribunat, enfin et surtout le pouvoir constituant.

Les Commissions sénatoriales de la liberté individuelle et de la liberté de la presse avaient aussi un caractère politique. Elles ne recherchaient en effet qu'une chose, à savoir si l'intérêt de l'État n'avait pas commandé les détentions taxées d'arbitraire, et les mesures de rigueur prises contre un auteur, un imprimeur ou un libraire. Et par intérêt de l'État on entendait l'intérêt de Napoléon Bonaparte.

Or toute assemblée politique est inapte à remplir une fonction juridictionnelle. S'il est vrai, comme le disait Guizot qu' « entre la politique et la justice tout « contact est pestilentiel —, qu'en le recherchant la « politique s'accuse, qu'en s'y prêtant la justice se « perd » (1). — à plus forte raison une assemblée politique doit-elle faire un mauvais juge !

Juger c'est dire le droit, et se décider par des motifs exclusivement juridiques. Mais pour discerner le droit, il faut y avoir été préparé, et pour l'appliquer ne pas être soumis à des influences étrangères. Les assemblées politiques réunissent rarement ces deux conditions. Leurs membres sont la plupart du temps ignorants du droit, et n'ont pas la liberté désirable. Ils se décident alors par des raisons politiques et

1. Guizot, cité par M. Bethmont, Chambre des députés, séance du 16 mai 1846. *Moniteur*, 1846, p. 1411.

pour eux la meilleure est souvent celle du plus fort. Les passions politiques ou la crainte, et au mieux des motifs d'utilité sociale leur dictent leurs décisions mais jamais ou rarement c'est le droit.

Si les sénateurs n'avaient pas l'indépendance nécessaire, s'ils n'étaient pas à l'abri de la séduction ou de la peur, ils n'étaient non plus aucunement préparés à juger. Dans le mode de l'organisation et du recrutement du Sénat on ne s'était pas arrêté à cette considération du rôle qui leur était réservé. Et tout cela explique pourquoi le Sénat et ses commissions ne s'acquittèrent pas de leur rôle de juridiction.

Le droit de contrôle du Sénat s'expliquait surtout à l'encontre des actes du chef du pouvoir exécutif, Consul, ou Empereur, chef irresponsable et par conséquent tenté d'abuser des pouvoirs immenses concentrés en ses seules mains.

La puissance même de ce chef empêcha le Sénat d'exercer une action quelconque sur ses actes.

Le sénatus-consulte du 28 floréal an XII (1) avait rendu la parole au Corps Législatif, jusqu'ici corps muet ; mais il avait par contre divisé le Tribunat en trois sections, ne devant plus délibérer qu'à huis clos. Bonaparte put alors, sans rencontrer de résistance, usurper le pouvoir législatif. Désormais les décrets de l'Empereur, pris en conseils privés, tinrent très souvent lieu de lois ; ils forment la plus grande partie de la législation sous l'Empire.

1. Art. 82.

Ces décrets étaient au premier chef inconstitutionnels ; car ils violaient le principe de la séparation des pouvoirs, conservé par la Constitution, qui, à côté du pouvoir exécutif, avait institué le pouvoir législatif.

De ces décrets nombreux et importants aucun ne fut cependant annulé par le Sénat.

Le Sénat n'avait pu empêcher cette usurpation.

Il fut également impuissant à assurer la liberté de la justice.

Sous le Consulat et l'Empire, la justice ne fut libre que lorsqu'elle eut à se prononcer sur des intérêts privés. Et il arriva que dans des espèces, intéressant de près ou de loin le gouvernement et son autorité, la chose jugée ne fut pas respectée. La force due à la chose jugée fut notamment méconnue dans l'affaire dite du jury d'Anvers. Le jury d'Anvers avait le 24 juillet 1813 acquitté les nommés Werbrouck, Lacoste, Biard et Petit, administrateurs de l'octroi d'Anvers, accusés de s'être rendus coupables, comme auteurs ou complices, de dilapidations dans l'exercice de leurs fonctions. Le gouvernement, ayant pris l'initiative des poursuites, n'accepta pas cette décision. Il la déféra au Sénat comme inconstitutionnelle, et le Sénat l'an nula par un sénatus-consulte du 28 août 1813 (1). En conséquence les pré-

1. Sénatus-consulte du 28 août 1813 qui annule une déclaration donnée le 24 juillet dernier par le jury en faveur des nommés Wer-

venus acquittés furent renvoyés devant une autre Cour Impériale. Cette Cour se prononça sur l'accusation, en sections réunies et sans jury.

Voilà où devait fatalement aboutir la superposition du Sénat au pouvoir judiciaire sous un régime qui, accentuant le principe formulé par Sieyès, le « pouvoir vient d'en haut », avait concentré tout le pouvoir en la personne d'un seul homme.

Quel contrôle encore le Sénat aurait-il pu exercer sur les décrets du Corps Législatif, dénoncés par les sénateurs en vertu de l'article 70 du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, puisque s'il déclarait qu'un décret ne devait pas être promulgué, son vote ne liait pas l'Empereur !

Lui était-il possible aussi d'assurer le respect de la

brouck, Lacoste et Petit, administrateurs de l'octroi d'Anvers :

Article premier. — La déclaration donnée le 24 juillet dernier par le jury, en faveur des nommés Werbrouck, Lacoste, Biard et Petit, traduits devant la Cour d'assises de Bruxelles comme accusés d'être auteurs ou complices des dilapidations commises dans la gestion et l'administration de l'octroi d'Anvers, ainsi que l'ordonnance d'acquittement prononcée par suite de cette déclaration, sont annulées, conformément au paragraphe 4 de l'article 55, titre 5, de l'acte des constitutions de l'Empire, du 16 thermidor an X (4 avril 1802).

Art. 2. — En conséquence, la Cour de cassation est chargée de renvoyer ces accusés devant une autre Cour impériale, qui prononcera sur ladite accusation en sections réunies et sans jury.

Art. 3. — Seront poursuivis devant la même Cour et dans les mêmes formes, les prévenus du crime de corruption qui a eu lieu dans le procès criminel dont il s'agit.

Art. 4. — Le présent sénatus-consulte sera transmis par un message à Sa Majesté l'Empereur et Roi.

liberté individuelle ! Napoléon l'avait lui-même à différentes reprises méconnue, notamment dans les considérants du décret, d'ailleurs inconstitutionnel, du 3 mars 1810 sur les prisons d'État, ainsi conçus : « Napoléon, etc... ; sur le rapport de notre ministre « de la Police générale ; — *considérant qu'il est un « certain nombre de nos sujets détenus dans les pri- « sons de l'État, sans qu'il soit convenable, ni de les « faire traduire devant les tribunaux, ni de les faire « mettre en liberté ;* — que plusieurs ont, à différentes époques, attenté à la sûreté de l'État ; qu'ils « seraient condamnés par les tribunaux à des peines « capitales, mais que des considérations supérieures « s'opposent à ce qu'ils soient mis en jugement ; — « que d'autres, après avoir figuré comme chefs de « bandes dans les guerres civiles, ont été repris de « nouveau en flagrant délit, et que des motifs d'in- « térêt général défendent également de les traduire « devant les tribunaux ; — que plusieurs sont, ou « des voleurs de diligences, ou des hommes habitués « au crime, que nos Cours n'ont pu condamner, « quoiqu'elles eussent la certitude de leur culpabi- « lité, et dont elles ont reconnu que l'élargissement « serait contraire à l'intérêt et à la sûreté de la so- « ciété ; — qu'un certain nombre ayant été employés « par la police en pays étranger, et lui ayant manqué « de fidélité, ne peuvent être ni élargis, ni traduits « devant les tribunaux sans compromettre le salut « de l'État. Enfin quelques-uns appartenant aux dif-

« férents pays réunis sont des hommes dangereux, « qui ne peuvent être mis en jugement parce que « leurs délits sont ou politiques ou antérieurs à la « réunion, et qu'ils ne pourraient être mis en liberté « sans compromettre les intérêts de l'État ; qu'il « convient d'établir, pour l'examen de chaque affaire, « des formes légales et solennelles ; — et qu'en « faisant procéder à cet examen, rendre les premiè- « res décisions dans un conseil privé, et revoir de « nouveau chaque année les causes de la détention « pour reconnaître si elle doit être prolongée nous « pourvoirons également à la sûreté de l'État et à « celle des citoyens... Notre Conseil d'État entendu : « — Nous avons, etc... » L'intérêt de l'État mis en avant, tout individu suspect au régime pouvait être détenu en vertu seulement d'une décision d'un Conseil privé, et sans avoir été jugé. Une nouvelle décision du même Conseil, prise chaque année, suffisait pour prolonger la détention.

Le prince Jules de Polignac, aide de camp du Comte d'Artois, subit l'application de ce décret. Revenu clandestinement d'Angleterre en France en 1804 avec son frère aîné Armand, il était ainsi que lui entré dans le complot tramé par Georges Cadoudal contre le Premier Consul. Condamné à deux ans de prison tandis qu'Armand avait été condamné à mort, il fut, après l'expiration de sa peine, détenu par mesure de sûreté jusqu'à ce qu'il pût s'évader à la fin de 1813.

De nombreux autres citoyens furent avant et après ce décret détenus sans jugement, et la commission sénatoriale de la liberté individuelle ne tenta rien en leur faveur. Sa création ne constitua donc pas une garantie pour cette liberté ! S'il y eut de nombreuses réunions de la commission, aucun ministre ne fut traduit devant la Haute Cour. D'ailleurs dans son rapport au Sénat, du 30 vendémiaire an XIII, le président Lenoir Laroche dit : « La Commission « a considéré que si la liberté individuelle est le « premier besoin des hommes en société, la sûreté « de l'État est le premier besoin des gouverne- « ments... » Et il conclut en ces termes : « Elle se « regardera toujours comme une sentinelle placée par « la Constitution pour veiller à ce que la liberté des « citoyens soit garantie de toute entreprise vérita- « blement arbitraire : mais elle ne perdra jamais de « vue qu'un État ne peut se maintenir que par l'or- « dre et par l'action ferme, juste et mesurée de son « gouvernement. » C'était admettre un certain arbitraire. Et de fait la commission ne se plaignit jamais du retard apporté par les ministres à répondre à ses questions ; elle estima que ces lenteurs « étaient nécessaires », « inévitables » et ne leur en tint pas grief.

Dès réception d'une pétition elle en accusait cependant réception au détenu et, après avoir soumis la question de compétence à un rapporteur, elle écrivait ou au Grand Juge ou au ministre de la Po-

lice. Mais le plus souvent elle se bornait à cela. Le sommaire d'une affaire femme Chaumette donne au reste une idée de la procédure suivie et de l'inactivité de la Commission. La femme Chaumette avait été arrêtée sur une dénonciation de colportage « à « domicile de tous les libelles dans le style anarchi- « que », et comme ne fréquentant « en majeure par- « tie que des personnes dont les opinions » étaient « exagérées » (1). Rien n'avait justifié la dénonciation. « Le 8 thermidor an XII (27 juillet 1804), Marie- « Claudine Duflocq, femme Chaumette, exposa « qu'elle était détenue depuis trois ans et sept mois « sans connaître le motif de sa détention et n'ayant « subi aucun interrogatoire ; elle réclama sa liberté « ou sa mise en jugement. — 12 thermidor. Lettre « du Président de la Commission au ministre de la « Police pour demander des renseignements. — « 28 thermidor. Réponse du ministre. La femme « Chaumette reste détenue en vertu de l'arrêté du « gouverment du 15 nivôse an IX. — 3 vendémiaire « an XIII. Le président au ministre de la Police : « La femme Chaumette n'est pas comprise dans la « liste des condamnés par l'arrêté du 15 nivôse an IX. « Demande d'éclaircissements à ce sujet. — 7 ven- « démiaire. Réponse : Il existe un autre arrêté du « 16 nivôse, qui n'a pas été inséré au *Bulletin des*

1. *Archives Nationales*, F⁷ 203. Cf. Aulard : *Études et leçons sur la Révolution Française*, p. 302.

« *lois*, et où se trouve la femme Chaumette. Au sur-
« plus, d'après un nouveau rapport, le ministre a
« autorisé la mise en liberté de la femme Chaumette,
« et son renvoi à Château-Thierry (1). »

Le gouvernement n'accepta jamais la mise en liberté que d'individus de petite marque, et encore la plupart du temps il ne consentit à les faire sortir de prison que pour les mettre en surveillance dans une ville désignée. Il suffit que des « raisons d'État ou « de sûreté publique » ou « les ordres de Sa Majesté » aient été mis en avant pour que la Commission n'insistât pas.

Dans certains cas très intéressants, la Commission se garda même d'intervenir. Nous en avons un exemple dans l'affaire du général Dupont.

Le général Dupont avait été chargé d'une pointe en Andalousie pour s'assurer de Cadix, et dégager l'escadre de l'Amiral Rosily, réfugiée dans ce port depuis Trafalgar. Mais Dupont fut cerné par Castanos et Reding sur le Guadalquivir. C'est alors qu'il capitula le 21 juillet 1808 à Baylen. D'après cette capitulation, l'armée devait être reconduite en France. La junte de Séville refusa de reconnaître cette clause. Dix-huit mille Français furent condamnés à périr misérablement sur les rochers de Cabrera, ou sur les pontons de Cadix. Dupont et les autres auteurs de

1. *Archives Nationales*, CC. 61. Cf. Aulard : *Études et leçons sur la Révolution Française*, p. 301.

la capitulation, Vedel, Chabert, Marescot étaient plus malheureux que coupables. Le premier mouvement de l'Empereur fut de céder à la colère. Il voulut faire fusiller Dupont et ses compagnons d'infortune. Mais, sur les instances de Cambacérès, il se borna à déférer l'affaire de Baylen à un conseil d'enquête, composé des grands de l'Empire. Ce conseil songea d'abord à introduire le général Dupont devant la Haute Cour, mais conformément à l'avis qui prévalut, un décret impérial, en date du 1er mars 1812, prononça sa destitution, lui enleva son titre de comte, le raya de la Légion d'Honneur, lui retira ses dotations, et ordonna sa détention dans une prison d'État jusqu'à nouvel ordre.

Que faisait-on alors du sénatus-consulte du 28 floréal an XII et de ses dispositions protectrices de la liberté individuelle ?

Que fit aussi la commission créée par le même sénatus-consulte pour la sauvegarde de la liberté de la presse ?

Les Constitutions consulaires n'avait pas parlé de cette liberté, et Bonaparte s'autorisa de leur silence pour prendre vis-à-vis de la presse périodique des mesures absolument draconiennes. C'est ainsi que le 27 nivôse an VIII : « Considérant qu'une partie des « journaux qui s'imprimaient dans le département « de la Seine » étaient « des instruments dans les « mains des ennemis de la République », il supprima par arrêté la plupart des journaux de Paris, et dési-

gna ceux qui seuls auraient le privilège de continuer à paraître. Ces favoris ne furent que treize : *le Moniteur, le Journal des Débats, le Journal de Paris, le Bien Informé, le Publiciste, l'Ami des Lois, la Clef du Cabinet, le Citoyen Français, la Gazette de France, le Journal des Hommes Libres, le Journal du Soir des frères Chaigneau, le Journal des Défenseurs de la Patrie, la Décade Philosophique.* Ces journaux durent, pour ne pas encourir la suppression, glorifier le chef du pouvoir, ou demeurer neutres. Ils furent avertis que s'ils publiaient des articles contre la Constitution, contre le Gouvernement, contre les armées, leur gloire ou leur intérêt, contre les nations amies ou alliées, ils seraient interdits.

En somme, toute opposition était supprimée, si bien qu'en germinal an XI dix journaux politiques seulement parurent à Paris : *le Moniteur, la Décade Philosophique, le Journal des Débats, le Publiciste, la Gazette de France, la Clef du Cabinet, le Citoyen Français, le Journal des défenseurs de la Patrie, le Journal du Soir, et le Journal de Paris.*

En province, la liberté ne fut pas plus grande, tout opposant disparut.

La suspension de la liberté de la presse périodique dura pendant tout le Consulat et tout l'Empire. La commmission de la liberté de la presse ne fut en effet créée que pour la protection de la liberté de

1. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 714.

la presse non périodique, jusque-là laissée sous l'autorité de la police.

Pas plus que la commission de la liberté individuelle, elle ne contraria le gouvernement, qui, trop fort de sa situation, ne se laissa contrôler que quand il le voulut bien.

Nulle part nous ne trouvons trace de l'intervention de la commission de la liberté de la presse en faveur des auteurs, alors que cependant ceux-ci furent fréquemment victimes de mesures arbitraires.

Mme de Staël, notamment, eut à subir les rigueurs de la centure, quoique rien ne les justifiât à son égard. Sous le Consulat elle avait, il est vrai, fait de l'opposition (1). Exilée pour cette raison à 40 lieues de Paris (1802), elle préféra se retirer en Allemagne. Elle se rendit à Weimar, où elle étudia la littérature allemande avec Gœthe, Vieland et Schiller. Revenue en France, elle déplut à nouveau à la police impériale par les allusions dont fourmillait son Allemagne, alors sous presse (1810). L'édition fut saisie et mise au pilon, et l'auteur reçut l'ordre de ne plus s'écarter de Coppel, sa propriété de Suisse.

Sous l'Empire, l'imprimerie et la librairie furent d'ailleurs soumises à une police sévère. Un décret du 5 février 1810 créa une direction générale de l'im-

1. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 761, 762, 763.

primerie et de la librairie pour surveiller les personnes autorisées à exercer ces professions. Les imprimeurs durent être brevetés et assermentés. Ils furent astreints à présenter des certificats de bonnes vie et mœurs, et *d'attachement au souverain*. Afin de permettre à l'autorité d'empêcher la publication des ouvrages qui ne lui plairaient pas, on obligea les imprimeurs à lui faire la déclaration de tous les ouvrages. Aucun livre ne put paraître sans nom d'auteur et d'imprimeur, et avant le dépôt de cinq exemplaires. La sanction de ces dispositions fut la confiscation de l'ouvrage.

Il est souvent, et même toujours imprudent de conclure du particulier au général, mais ce court exposé fait du rôle joué par le Sénat Conservateur, nous n'affirmerons pas moins sans crainte que le Sénat ne fut en somme qu'un instrument docile aux mains de Napoléon Bonaparte, Premier Consul ou Empereur et pour ainsi dire le paravent de ses illégalités.

Les régimes postérieurs subirent et nous-même encore aujourd'hui subissons en une certaine mesure les conséquences de cette inaction.

L'Empire tombé se posa en effet la question de savoir si l'on devait considérer comme non avenus ou comme ayant force de loi les décrets impériaux ?

Sans doute ces décrets avaient été rendus par l'Empereur en dehors des pouvoirs à lui conférés par la Constitution. Mais la doctrine leur reconnut cepen-

dant force obligatoire parce qu'aucun d'eux n'avait été déclaré inconstitutionnel et annulé par le Sénat, comme le permettait la Constitution. On leur reconnut encore force de loi parce que les chartes de 1814 et de 1830 n'avaient abrogé que les dispositions législatives contraires à celles par elles adoptées (1).

La jurisprudence, consacrant cette manière de voir, décida que les décrets impériaux, non attaqués par le Sénat pour cause d'inconstitutionnalité, avaient force de loi.

De nombreuses décisions sont intervenues à ce sujet. Il est intéressant de les examiner au moins en partie, afin d'en dégager la physionomie.

Un décret du 18 juin 1811 (article 257) portait ce qui suit : « Ceux qui se seront constitués parties ci-« viles, soit qu'ils succombent ou non, seront per-« sonnellement tenus des frais d'instruction, expédi-« tion et signification des jugements, sauf leurs recours « contre les prévenus ou accusés qui seront condam-« nés, et contre les personnes civilement responsables « du délit. » Lors d'une poursuite contre un incen-

1. Cf. Zachariæ, t. I, p. 6.

Proudhon. *Usufruit*, t. IX, n° 1986.

Dupin. *Réquisitoires et plaidoiries*, t. II, p. 148.

Demante. *Revue de droit français et étranger*, t. VII, p. 417.

Chauveau, Faustin Hélie et Villey. *Théorie du Code pénal*, t. II, n° 558.

Pandectes françaises, v° *Lois et décrets*, n°s 901 et s.

Dalloz. *Répertoire de jurisprudence générale*, v° *Lois*, n°s 56 et s.

Aubry et Rau, 4e édition, t. I, p. 8.

diaire, le ministère public près la Cour d'assises des Côtes-du-Nord requit l'application de ce texte aux parties civiles. La Cour d'assises refusa d'entrer dans cette voie. La Cour de cassation cassa son arrêt pour violation du décret de 1811, « attendu, dit-elle, « que les actes de l'ancien Gouvernement promul- « gués et exécutés comme lois sans opposition de la « puissance législative, et dont les dispositions ne « sont pas contraires au texte de la charte constitu- « tionnelle doivent conserver, jusqu'à ce qu'ils aient « été révoqués, la plénitude de leur exécution (1). »

Partant du même principe, la Cour de cassation déclara obligatoires : le décret du 15 avril 1811, relatif à la déclaration et au martelage des arbres nécessaires au service de la marine (Cass., 12 décembre 1823, aff. Anquetil) ; le décret du 26 août 1811, qui prononce la perte des droits civils pour naturalisation non autorisée en pays étranger (Cass. Req., 9 nov. 1846, aff. Angu. D. P. 46.1.337) ; le décret du 15 novembre 1811 sur le régime de l'Université (Cass. 19 nov. 1819, aff. Belloir) ; le décret du 22 novembre 1811 qui trace la démarcation entre les fonctions de commissaires-priseurs et celles des courtiers (Rej. 9 janvier 1833 aff. commis.-pris. de Paris) ; le décret du 4 mai 1812 sur les permis de port d'armes de chasse (Cass., 8 et 22 avril 1831) ; le décret du 22 mars 1813, qui autorisait la nomination de juges auditeurs

1 Cassation, 27 mai 1819. Sirey, 1819.1.347.

dans les tribunaux composés de plus de trois juges (Crim. rej., 6 juillet 1827, aff. Pelicot) ; le décret du 15 décembre 1813 sur le commerce des vins dans Paris (Cass., 4 août 1827, Sirey 1828-1-26), etc.

Cette jurisprudence ne fit pas de distinction entre les décrets qui avaient pu recevoir exécution, et ceux qui au contraire n'avaient pu être exécutés avant la publication de la Charte. Après avoir posé le principe sus énoncé, exprimé dans la majorité des arrêts, elle n'avait pas non plus à faire cette distinction : celle-ci ne se serait comprise que si la force obligatoire n'avait été reconnue aux décrets qu'en vertu de l'usage. L'usage n'eût légitimé que les décrets exécutés ; mais eût-il même pu être invoqué en la circonstance ? Évidemment non, car « l'usage ne s'établit « que par un certain laps de temps, par l'uniformité « des décisions judiciaires et jamais contre la liberté « politique (1) ». Des Tribunaux cependant, avant d'appliquer des décrets, ont cru devoir rechercher s'ils avaient ou non été exécutés. La cour de Bordeaux notamment a jugé à l'occasion d'une poursuite exercée par le ministère public contre un imprimeur (Longlet), pour contravention à l'article 1er du décret du 18 novembre 1810, que les peines édictées par ce décret n'étaient pas applicables parce qu'il n'était pas établi « que ce décret ait été exécuté dans la par- « tie qui instituait une peine corporelle et qui sortait

1. Dalloz, J. G. v° *Lois*, n° 57.

« du pouvoir réglementaire » (Bordeaux, 22 mars 1832. Dalloz, J. G. v° *Presse*, note 2 du n° 123).

La Cour de Cassation ne fit pas non plus de distinction entre les décrets réglementant des matières civiles et ceux contenant des dispositions pénales. C'est ainsi qu'elle décida que les tribunaux ne pouvaient se dispenser d'appliquer les peines d'amendes et de confiscations prononcées par le décret du 23 pluviôse an XIII contre les personnes trouvées nanties de poudre de guerre, sous prétexte que ce décret renfermait une usurpation du pouvoir législatif (Cassation, 3 février 1820. Sirey 1820-1-185).

La même jurisprudence fut consacrée par un arrêt de la Cour de Cassation du 4 août 1827 à propos du décret impérial du 15 décembre 1813 sur le commerce des vins dans Paris. Ce texte défendait à quiconque, sous des peines d'amende, d'ouvrir à Paris un débit de vins sans avoir obtenu une autorisation expresse du préfet de police. Force de loi fut reconnue au décret par l'arrêt précité (1). « Vainement, dit « le réquisitoire du Procureur général, dont la Cour « suprême adopta les motifs, on dirait que des pei- « nes n'ont pu être établies par un simple décret : « ce serait méconnaître ce point de jurisprudence « que les décrets, qui ont été exécutés comme lois, « sans opposition des pouvoirs, qui avaient le droit « de juger s'ils renfermaient une usurpation de l'au-

1. Sirey, 1828-1-26.

« torité législative, et sans avoir été modifiés, ni ré-
« voqués par cette même autorité, doivent conserver
« la plénitude de leur exécution s'ils ne sont pas
« contraires à la charte. » M. le procureur général Dupin soutint mais sans succès une théorie contraire en 1831 (1).

Outre les décrets contraires à la Charte, ceux rendus par l'impératrice Marie-Louise, régente (2), et ceux non régulièrement publiés, la Cour de Cassation ne refusa d'ailleurs d'appliquer que les décrets abrogés par une loi. Ce faisant elle jugea sainement, car l'on n'eût pas compris qu'après avoir reconnu la force de loi aux décrets, elle admît qu'un pouvoir autre que le pouvoir législatif les abrogeât. Les arrêts, qui décident que les décrets du Premier Empire n'ont pu être abrogés ou modifiés par des ordonnances royales, ne sont pas susceptibles d'être critiqués. C'est très justement encore qu'il a été jugé « qu'un « décret-loi du Premier Empire n'a pu être abrogé « par un simple décret rendu par le chef du Pou-« voir exécutif sous une Constitution (telle que celle « de 1848) qui ne l'a point investi de la puissance « législative. » (Paris, 21 avril 1896. D. P. 97.2. 397) (3).

La même jurisprudence enfin fut suivie en ce qui

1. Conf. MM. Demante. *Revue française et étrangère*, t. VIII, p. 417; Valette sur Proudhon. *Traité de l'état des personnes*, t. I, p. 187.

2. Cassation, 13 mars 1832.

3. Dans le même sens : Requêtes 12 juillet 1897. D. P. 97.1.573.

concerne les actes du gouvernement, interprétatifs des lois, ou avis du Conseil d'État, rendus en conformité du règlement du 5 nivôse an VIII (1). Elle s'appliqua aussi aux décrets ayant le même objet, rendus en exécution de la loi du 16 septembre 1807 (2).

Il n'en est pas moins vrai que le chef du pouvoir exécutif avait usurpé le pouvoir législatif, et s'était substitué à celui-ci.

§ 3. — Le Sénat pouvoir constituant

Le Sénat, dont la Constitution de l'an VIII avait fait son gardien, devait aussi en être l'interprète. Confier le soin d'éclaircir le sens des lois constitutionnelles à une autre autorité que celle qui en avait la garde, eût en effet rendu le rôle de celle-ci illusoire, à moins que cette autre autorité ne fût elle-même soumise au contrôle de la juridiction du Sénat. Mais ce dédoublement eût compliqué inutilement les choses, au grand détriment d'abord de l'autorité du Sénat, et ensuite de la « marche de la Constitution ».

1. Article 15 : « Le Conseil d'État développe le sens des lois sur le renvoi qui lui est fait par les Consuls des questions qui leur ont été soumises. »

Cass., 22 mars 1806, aff. Mac-Mahon ; Metz, 2 août 1831, aff. Clément.

2. Loi des 16-26 septembre 1807 qui détermine le cas où deux arrêts de la Cour de cassation peuvent donner lieu à l'interprétation de la loi

La Constitution du 22 frimaire an VIII n'avait pas expressément donné au Sénat ce droit d'interprétation, mais en le chargeant d'examiner la constitutionnalité des actes des divers pouvoirs constitués et de leurs agents, elle le lui avait implicitement reconnu. En effet pour dire si tel ou tel acte était contraire ou conforme à la loi organique, il était nécessaire d'abord de fixer le sens des dispositions de cette loi. Or ce sens pouvait n'apparaître qu'après discussion sur le texte à appliquer et à faire respecter.

En réalité il ne fut donc rien ajouté aux pouvoirs du Sénat par l'article 54 du sénatus-consulte du 16 thermidor an X, disant que le Sénat « expliquerait les articles de la Constitution qui donnent lieu « à différentes interprétations ». Cette disposition n'eut d'autre mérite que d'exprimer et de préciser un pouvoir tout naturellement échu au Sénat comme conséquence de sa fonction conservatrice.

Mais il ne suffisait pas d'organiser le mode de l'interprétation de la Constitution.

D'une part en effet, les Constitutions écrites, et c'est là un de leurs plus grands inconvénients, peuvent ne pas avoir tout prévu et tout réglé. D'autre part si elles jouissent d'une certaine immutabilité, cette immutabilité n'est pas absolue ; il leur faut parfois subir des modifications, s'adapter aux époques et aux besoins qui varient avec elles.

Qui comblerait les lacunes de la Constitution ? Qui, s'il était nécessaire, la modifierait ?

La Constitution de l'an VIII ne le dit pas. Elle était à cet égard incomplète. Le caractère spécial donné en France aux lois constitutionnelles s'opposait, en effet, à ce que le pouvoir législatif y touchât. Le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire n'avaient pas non plus qualité pour y mettre la main. Restait le Sénat. Dans le silence des textes, Bonaparte lui demanda de régler ce que la Constitution n'avait pas prévu. Et il décida que le Sénat, gardien de la Constitution, pourrait la compléter. Ce rôle supplétif du Sénat fut nettement exprimé dans les motifs du sénatus-consulte du 15 nivôse an IX (5 janvier 1800), voté après l'attentat de la rue Saint-Nicaise. Le Sénat, « considérant que la Cons-« titution n'a point déterminé les mesures de sûreté « à prendre en un cas de cette nature », déclara « que dans ce silence de la Constitution et des lois « sur les moyens de mettre un terme à des dangers « qui menacent chaque jour la chose publique, le « désir et la volonté du peuple ne peuvent être ex-« primés que par l'autorité qu'il a spécialement char-« gée de conserver le pacte social et de maintenir « ou d'annuler les actes favorables ou contraires à « la charte constitutionnelle ».

Le « désir » et la « volonté », exprimés en la circonstance par le Sénat, furent plutôt ceux de Bonaparte ; car les mesures de police spéciales, qu'il vota, visèrent surtout les adversaires personnels de ce dernier. Bien que l'attentat ait été un attentat royaliste, 130 répu-

blicains démocrates (1), dont Bonaparte voulait se débarrasser, furent mis en surveillance spéciale hors du territoire européen de la République.

Ce fut encore dans les mêmes conditions qu'intervint le Sénat, lors du renouvellement du premier cinquième du Corps Législatif et du Tribunat. L'article 38 de la Constitution portait que ce renouvellement aurait lieu en l'an X, mais sans indiquer comment serait désigné le cinquième sortant de chacune des assemblées. Dans le silence de la loi, il semblait que l'on dût recourir au sort. Mais le Premier Consul, dont le dessein était de profiter de la circonstance pour se débarrasser des tribuns et des membres du Corps Législatif, opposés à ses projets, n'accepta pas ce moyen aveugle. D'accord avec ses deux collègues, il adressa le 17 nivôse an X (7 janvier 1802) un message au Sénat. Il lui demanda et obtint de lui que le renouvellement du premier cinquième dans les deux assemblées se ferait par la voie du scrutin ; mais le scrutin, au lieu de désigner les membres sortants, désigna les membres restants (2). Les chefs de l'opposition tels Daunou, Bailleul, Isnard, Thibault et Benjamin Constant se trouvèrent de la sorte éliminés.

La Constitution de l'an VIII n'avait pas non plus réglé la procédure de sa revision. C'était la première

1. Parmi les plus marquants, citons : l'ex-général Rossignol, Destrem, Talot, Félix Le Peletier et Chondieu.

2. Sénatus-consulte du 27 ventôse an X.

en France depuis 1789 à laquelle pût être reprochée cette omision. L'omission était grave, car c'est une règle de bon ordre et une garantie contre les coups d'État d'instituer une procédure. Frochot l'avait déjà proclamé dans un discours, prononcé à l'Assemblée Constituante le 31 août 1791. S'adressant aux partisans de la liberté des formes, il s'était exprimé en ces termes : « La souveraineté nationale, a-t-on dit, « ne peut se donner aucune chaîne ; sa détermina- « tion future ne peut être interprétée ou prévue, ni « soumise à des formes certaines, car il est de son « essence de pouvoir ce qu'elle voudra, de la ma- « nière dont elle le voudra.

« Hé bien ! messieurs, c'est précisément par cet « effet de sa toute puissance que la nation veut au- « jourd'hui, en consacrant son droit, se prescrire « à elle-même un moyen légal et paisible de « l'exercer, et loin de trouver dans cet acte une abdi- « cation de la souveraineté nationale, j'y remarque, « au contraire, un des plus beaux monuments de sa « force et de son indépendance.

« Garantir au peuple contre lui-même sa constitu- « tion, je veux dire contre ce penchant irrésistible « de la nature humaine qui le porte sans cesse à « changer de position pour atteindre une plus chi- « mérique ; garantir au peuple sa constitution con- « tre les factieux, contre les entreprises de ses dé- « légués ou de ses représentants ; enfin donner au « peuple souverain le moyen légal de réformer dans

« sa totalité la Constitution qu'il a jurée ; tel est, ce « me semble, le véritable objet de la loi qui nous « occupe (1). »

Frochot avait dit vrai, et la conséquence de la lacune de la Constitution de l'an VIII fut la transformation d'une tradition, jusqu'alors suivie depuis la Convention.

Dans sa première séance, le 21 septembre 1792, la Convention avait proclamé « qu'il ne peut y avoir de « Constitution que lorsqu'elle est acceptée par le « peuple (2) », parce qu'elle considérait, à tort il est vrai, la Constitution comme un véritable contrat social, alors qu'en réalité elle ne crée pas l'État, mais en détermine seulement la forme. Par application de ce principe, le peuple avait été appelé à approuver la Constitution du 24 juin 1793, celle du 5 fructidor an III, et aussi celle du 22 frimaire an VIII. Il semblait donc que le même principe eût dû régir les modifications à apporter à cette dernière Constitution. Mais, faute par elle d'avoir déterminé la manière de saisir la nation, le principe du vote direct par le peuple des lois constitutionnelles reçut de graves atteintes.

La modification de la Constitution en l'an X ne fut obtenue que par des moyens de fortune, imaginés par Bonaparte. Celui-ci s'adressa d'abord aux diverses autorités constituées, recherchant chez l'une l'ap-

1. Buchez et Roux : *Histoire parlementaire*, t. XI, p. 372.

2. Réimpression de l'ancien *Moniteur*, t. XIV, p. 7.

pui que l'autre lui avait refusé, pour ensuite arriver à se faire plébisciter « consul à vie », et enfin se faire donner, ce titre acquis, les pouvoirs les plus étendus.

Cambacérès, sollicité par le Premier Consul, s'employa tout d'abord près du Tribunat. Il lui demanda après la paix d'Amiens le vote d'un vœu de récompense nationale en faveur de Bonaparte. Le Tribunat déclara le 16 floréal que celui-ci méritait bien en effet « un gage éclatant de la reconnaissance nationale », mais se décida pour un titre purement honorifique. Semblable vœu ne satisfit pas l'attente de Bonaparte.

Le Sénat, pressenti à son tour, nomma une commission, et cette commission se prononça pour une prorogation de pouvoirs de dix ans. Lacépède, son rapporteur, exposa ensuite au Sénat « qu'après « avoir discuté dans son sein la réélection à vie, et « en avoir pesé les avantages, elle avait pensé que « l'initiative sur cet objet devait appartenir au Sénat, « réuni en assemblée générale » (1). « Un membre du « Sénat, est-il dit au procès-verbal de la séance, trouva « insuffisant, sous le rapport de la reconnaissance et « sous celui des grandes choses qu'on devait encore « attendre du Gouvernement le terme de dix ans in- « diqué par la Commission. Il proposa comme plus « conforme à l'intérêt public plus digne du Premier « Consul et du Sénat la réélection à vie. » Plusieurs orateurs parlèrent dans le même sens ; mais la prio-

1. Registre des délibérations du Sénat conservateur, p. 19.

rité, réclamée en faveur du projet de la Commission, fut votée (1) ; le Sénat, quoique ses membres aient été individuellement sollicités, prorogea seulement de dix ans les pouvoirs de Bonaparte (2).

Bonaparte, trompé dans ses espérances, dissimula son mécontentement. Dans une lettre du 19 floréal, il remercia même le Sénat, se fit faire violence et déclara qu'il n'accepterait une prorogation de pouvoirs qu'après avoir consulté le peuple souverain.

Aussitôt Cambacérès saisit le Conseil d'État de cette lettre, et lui demanda sur quoi consulter le peuple ?

Rœderer proposa de soumettre au peuple la double question de savoir si le Premier Consul serait nommé à vie, et s'il aurait le droit de désigner son successeur. Le Conseil d'État, s'érigeant en autorité constituante, adopta ce projet : il arrêta le 20 floréal que la consultation nationale porterait sur cette double question.

Bonaparte, après avoir parlé de faire annuler comme inconstitutionnel cet arrêté, que cependant il avait sollicité, se borna à retrancher la seconde question. Alors ses collègues, réunis le 20 floréal, considérant « que la résolution du Premier Consul était un « hommage éclatant rendu à la souveraineté du peu- « ple, que le peuple, consulté sur ses plus chers inté- « rêts, ne devait connaître d'autre limite que ses

1. Registre des délibérations du Sénat conservateur, p. 19.

2. Thibaudeau. *Mémoires sur le Consulat*, p 246.

« intérêts mêmes », arrêtèrent que le peuple français aurait à répondre à cette question : Napoléon Bonaparte sera-t-il consul à vie ?

Un coup d'État se préparait et allait se consommer. Le Sénat s'en émut. Il nomma une commission pour étudier l'état de choses ainsi créé, et pour enrayer le mouvement, s'il était possible. Cette commission se déclara impuissante.

Le Tribunat et le Corps Législatif s'étant inclinés, des registres furent ouverts comme en l'an VIII pour recevoir le vote des citoyens. Le Sénat, cruelle ironie, dut supputer les suffrages.

Sur 4.568.885 votants, 3.577.259 répondirent oui à la question qui leur fut posée. Le Sénat proclama ce résultat, et rendit le 14 thermidor an X (2 août 1802) un sénatus-consulte ainsi conçu : « Le Sénat « conservateur, réuni au nombre de membres pres- « crits par l'article 90 de la Constitution, délibérant « sur le message des Consuls de la République du « 10 de ce mois, après avoir entendu le rapport de « sa commission spéciale, chargée de vérifier les re- « gistres des votes émis par les citoyens français, « vu le procès-verbal fait par la commission spéciale, « et qui constate que 3.577.259 citoyens ont voté « pour que Napoléon Bonaparte soit nommé Premier « Consul à vie ; considérant que le Sénat, établi par « la Constitution organe du peuple pour ce qui in- « téresse le pacte social, doit manifester d'une ma- « nière éclatante la reconnaissance nationale envers

« le héros vainqueur et pacificateur, et proclamer « solennellement la volonté du peuple français de « donner au gouvernement toute la stabilité né- « cessaire à l'indépendance, à la prospérité, à la « gloire de la République, décrète ce qui suit :

« 1° Le peuple français nomme et le Sénat proclame « Napoléon Bonaparte Premier Consul à vie. »

« 2° Une statue de la Paix, tenant d'une main le « laurier de la Victoire et de l'autre le décret du « Sénat attestera à la postérité la reconnaissance « de la nation. »

« 3° Le Sénat portera au Premier Consul l'expres- « sion de la confiance, de l'amour et de l'admiration « du peuple français. »

Le Sénat consacrait donc une réforme, que lui-même n'avait pas cru devoir introduire, et qu'en l'absence d'un pouvoir constituant organisé, la nation souveraine avait seule pu voter. Jusque-là il était resté dans la limite de ses attributions, mais deux jours plus tard il en sortit, et s'érigea « illégale- ment » (1) en corps constituant par le vote du séna- tus-consulte du 16 thermidor an X.

Le sénatus-consulte, dit sénatus-consulte organi- que de la Constitution de l'an VIII, était une consti- tution nouvelle. Œuvre personnelle de Bonaparte (2), qui l'avait successivement imposé à un conseil privé

1. Aulard. *Histoire politique de la Révolution française*, p. 754.

2. Il le dicta à son secrétaire Bourrienne et le corrigea ensuite de sa main. Rœderer. *Œuvres*, t. III, p. 451.

et au Conseil d'État, il confia précisément au Sénat le pouvoir constituant.

Il lui donna le pouvoir de régler par des sénatus-consultes organiques « tout ce qui n'avait pas été « prévu par la Constitution, et qui était nécessaire à « sa marche » (1).

Comme pour consacrer la pratique inaugurée, la fonction constituante fut dès lors partagée entre la nation et le corps des conservateurs. Ce partage eut pour base la distinction en deux catégories des réformes constitutionnelles. Dans l'une rentrèrent les réformes touchant aux dispositions essentielles de la Constitution, dans l'autre celles n'apportant à cette Constitution que des modifications d'ordre secondaire. Les premières devraient être le résultat de l'action combinée de la nation et du Sénat, les secondes au contraire seraient de la compétence exclusive du Sénat. C'était reconnaître aux citoyens une partie de leurs droits, en se réservant le moyen de leur en enlever l'exercice. La départition des réformes constitutionnelles, en réformes d'ordre principal ou d'ordre secondaire prêtait en effet à l'arbitraire. Selon que le gouvernement voudrait ou non consulter la nation, il pourrait classer la réforme à introduire dans l'une ou l'autre catégorie.

Enfin l'initiative des sénatus-consultes organiques fut réservée au pouvoir exécutif : il en discuterait et

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 54.

en élaborerait les projets en conseils privés (1).

Pour arriver à l'Empire, Bonaparte compliqua ce système de consultations diverses dans le but de sonder les différents Corps constitués, et d'obtenir d'eux le vote de vœux capables d'entraîner l'opinion publique.

Le mouvement débuta après l'avortement de la conspiration de Georges Cadoudal, par l'envoi d'adresses plus ou moins spontanées, demandant que le Consulat devînt héréditaire dans la famille de Bonaparte. Ces adresses émanaient pour la plupart de fonctionnaires.

Le Sénat, saisi d'un rapport du Grand Juge, nomma le 6 germinal an XII (27 mars 1804) une commission, dont la délibération, prise sous l'influence de Fouché, et adoptée par l'assemblée, conclut à la nécessité de proclamer l'hérédité des pouvoirs du Premier Consul (2).

Le Conseil d'État, consulté sur ce vœu, délibéra pendant quatre séances sans résultat (3).

Un Conseil privé, réuni par Bonaparte (4), résista assez vivement. Talleyrand, l'un des membres de ce Conseil, fut le plus tenace adversaire du projet ; mais il vit rejeter assez brusquement même la proposi-

1. Sénatus-consulte du 16 thermidor, an X, art. 57.

2. 3. Pelet (de la Lozère). *Opinions de Napoléon*, p. 51.

4. Ce conseil était formé par Rœderer, Portalis, Talleyrand, Boulay de la Meurthe, Decrès, Fouché, Régnier, Contoulx, Treilhant, Fontanes, François de Neufchâteau, Regnard (de Saint-Jean-d'Angély).

tion très sage qu'il fit d'établir une Chambre réellement représentative afin de mieux « connaître l'opi- « nion publique, sans laquelle rien n'est possible de « faire ». A défaut de cette Chambre on s'adressa au Tribunat ; le Tribunat se prononça pour l'Empire héréditaire en faveur de Bonaparte.

Le Sénat, consulté sur ce vote, y donna son adhésion. Par un message du 14 floréal au Premier Consul, il déclara « qu'il était du plus grand intérêt « du peuple français de confier le gouvernement de « la République à Napoléon Bonaparte, Empereur « héréditaire » (1). Mais à ce message fut joint un mémoire, dans lequel le Sénat proposa d'ouvrir un plébiscite.

Tout cela ne constituait que des vœux. On en était encore à la période des tâtonnements. Elle se termina enfin par la consultation, irrégulière, il est vrai, des quelques membres du Corps Législatif, encore présents à Paris après la clôture de la session. Ils votèrent aussi une adresse favorable (20 floréal).

Dans leur ensemble, les avis recueillis avaient favorisé les desseins de Bonaparte. Le succès semblait assuré et l'ère véritable des transformations constitutionnelles s'ouvrit.

Un conseil privé approuva le 23 floréal le plan de réformes, rédigé, croit-on, par le Premier Consul lui-même.

Le même jour le Conseil d'État y adhéra. Le 26

1. Thibaudeau. *Empire*, t. I, p. 16, 17, 18.

l'un de ses membres, Portalis, présenta ce plan au Sénat. La commission sénatoriale, nommée le 4 germinal précédent, l'examina en deux jours. Enfin la discussion s'ouvrit sur le rapport de Lacépède, qui demanda l'établissement de l'Empire. Plusieurs sénateurs insistèrent pour qu'il soit voté par oui et par non, et après un seul discours défavorable au changement de régime, prononcé par Grégoire, le scrutin s'ouvrit. De Lambretchs et de Garat seulement suivirent Grégoire. Tous les autres sénateurs votèrent le projet, qui devint le sénatus-consulte organique du 28 floréal an XII (18 mai 1804) (1).

La dernière disposition de cet acte solennel portait que le peuple serait consulté, mais uniquement sur la question de savoir s'il voulait : « l'hérédité de « la dignité impériale dans la descendance directe, « naturelle, légitime et adoptive de Napoléon Bona- « parte, et dans la descendance directe naturelle et « légitime de Joseph Bonaparte » ? Il fut répondu à cette consultation par 3.572.329 oui et 2.569 non.

Un sénatus-consulte du 15 brumaire an XIII (6 novembre 1804) proclama ce résultat et l'hérédité de la dignité impériale.

Quelques jours plus tard, le 10 frimaire an XIII, le Président du Sénat, François de Neufchâteau, recevant Bonaparte en assemblée solennelle, le félicita en ces termes sur l'établissement de l'Empire : « Sire,

1. Thibaudeau, *Empire*, t. I, p. 33-34.

« dit-il, le premier attribut du pouvoir souverain des « peuples, c'est le droit de « suffrage appliqué spé- « cialement aux lois fondamentales. C'est lui qui cons- « titue les véritables citoyens, jamais chez aucun « peuple ce droit ne fut plus libre, plus indépen- « dant, plus certain, plus légalement exercé qu'il ne « l'a été parmi nous depuis l'heureux 18 brumaire... »

Ce zélé partisan de Bonaparte pouvait-il cependant prétendre que le pouvoir souverain du peuple avait été respecté, et qu'il s'était réellement exercé ? Était-il vrai que ce peuple avait émis un vote raisonné qu'il s'était librement « accordé » avec le Sénat « pour que le sang de Bonaparte soit désormais en « France le sang impérial, et que le nouveau trône, « élevé pour Napoléon, et illustré par lui ne cesse « d'être occupé ou par les ascendants de Sa Majesté, « ou par ceux des princes ses frères » ? La vérité est que le changement de régime s'était opéré en dehors de toute consultation de la nation par le vote du sénatus-consulte du 28 floréal an XII, et que le résultat du plébiscite sur l'hérédité, sollicité après ce fait accompli, ne pouvait être l'expression de la libre volonté des citoyens.

En somme, l'usurpation du pouvoir constituant par le Sénat en l'an X avait abouti à la consécration de l'absolutisme au profit de Napoléon Bonaparte. L'absolutisme était d'ailleurs la conséquence forcée de l'état de dépendance du Sénat vis-à-vis du chef ambitieux du pouvoir exécutif, et aussi du défaut de

trait d'union entre cette assemblée et la nation. Cet aboutissement était fatal, et le recours au plébiscite ne pouvait l'empêcher, car le plébiscite est un hommage hypocrite à une fausse souveraineté du peuple, une consultation faite de votes irraisonnés et souvent forcés. Il eût fallu, mais il eût suffi, pour que la volonté nationale fût exprimée, que le Sénat fût un corps élu par les citoyens, sauf à élargir le plus possible le droit de suffrage, tout en ne perdant pas de vue qu'il est une fonction sociale, et que la loi peut exiger des électeurs certaines conditions d'âge, de domicile ou de résidence. Les citoyens n'auraient pas pour cela aliéné leurs droits politiques, ils les auraient seulement confiés en partie à des représentants plus éclairés qu'eux, et plus à même de discerner la portée de leurs actes.

Au lieu de cela, le Sénat n'émanait pour ainsi dire que de l'Empereur : il ne pouvait donc qu'être l'exécuteur de ses volontés. Et ce fut encore à l'une des volontés de l'Empereur qu'il obéit, lorsqu'il vota sans que le peuple fût consulté, le sénatus-consulte du 19 août 1807, portant suppression du Tribunat. Napoléon Bonaparte ne voulait pas que les affaires de l'État fussent soumises aux hasards de l'intrigue et de l'éloquence : désormais la discussion des lois se fit en champ clos au sein de commissions du Corps Législatif, composées de sept membres, élus par l'assemblée, mais présidées par un législateur, nommé par l'Empereur. Avec le Tribunat enfin disparut la possi-

bilité de l'annulation par le Sénat des actes inconstitutionnels du gouvernement, puisque personne autre que le gouvernement, sauf le cas d'attentats à la liberté individuelle et à la liberté de la presse, n'avait le pouvoir de déférer au Sénat ces actes inconstitutionnels.

Il est donc bien vrai que ce ne fut que pour et par Bonaparte que le Sénat participa à la fonction constituante.

CONCLUSION

L'étude, à laquelle nous venons de nous livrer, semble bien justifier l'observation que nous faisions au début, à savoir que l'augmentation progressive des pouvoirs du Sénat fut un moyen de cacher plus ou moins les progrès du pouvoir personnel. Au fur et à mesure que ceux-ci s'accentuèrent, les attributions du Sénat se multiplièrent ; mais plus elles s'accrurent, plus la dépendance de l'assemblée vis-à-vis du pouvoir exécutif devint étroite. Bonaparte finit par faire du Sénat l'instrument de ses ambitions, et il put dire avec juste raison plus tard, au moment de la déchéance, qu' « un signe était un ordre pour le « Sénat, qui toujours faisait plus qu'on ne désirait de « lui » (1).

Le Sénat ne se souvint pas, ou ne voulut pas se

1. Proclamation de Fontainebleau d'août 1814.

souvenir de cette obéissance passive, et dans son dernier acte, le décret des 3 et 4 avril 1814, il prit pour motifs de la destitution de l'Empereur que « Napoléon « Bonaparte... avait déchiré le pacte qui l'unissait au « peuple français, notamment en levant des impôts, « en établissant des taxes autrement qu'en vertu de « la loi, contre la teneur expresse du serment qu'il « avait prêté à son avènement au trône... — qu'il « avait commis cet attentat aux droits du peuple, « lors même qu'il venait d'ajourner sans nécessité le « Corps Législatif, et de faire supprimer comme cri- « minel un rapport de ce Corps, auquel il contestait « son titre et sa part à la représentation nationale ; « —qu'il » avait « entrepris une suite de guerres en « violation de l'article 50 de l'acte des Constitutions « du 22 frimaire an VIII, qui veut que la déclaration « de guerre soit proposée, discutée, décrétée et pro- « mulguée comme des lois : — qu'il avait inconstitu- « tionnellement rendu plusieurs décrets portant peine « de mort, nommément les deux décrets du 5 mars « 1814, tendant à faire considérer comme nationale « une guerre qui n'avait lieu que dans l'intérêt de « son ambition démesurée ; — qu'il » avait « violé les « lois constitutionnelles par ses décrets sur les prisons « d'État ; — qu'il » avait « anéanti la responsabilité « des ministres, confondu tous les pouvoirs, et détruit « l'indépendance des corps judiciaires ; — ... que la « liberté de la presse, établie et consacrée comme l'un « des droits de la nation » avait « été constamment

« soumise à la censure arbitraire de sa police, et qu'en « même temps il « s'était » toujours servi de la presse « pour remplir la France et l'Europe de faits controu- « vés, de maximes fausses, de doctrines favorables « au despotisme, et d'outrages contre les gouverne- « ments étrangers ; ... — qu'au lieu de régner dans « la seule vue de l'intérêt, du bonheur et de la gloire « du peuple français, aux termes de son serment, Napo- « léon avait mis le comble aux malheurs de la patrie « par son refus de traiter à des conditions que l'in- « térêt national obligeait d'accepter, et qui ne com- « promettaient pas l'honneur français — qu'il avait « fait abus de tous les moyens qu'on lui « avait » con- « fiés en hommes et argent... »

Le maître était changé, mais c'était la même servilité qui se manifestait.

Le Sénat dans cette proclamation n'oublia de dire qu'une chose, sa participation à tous ces excès de pouvoirs et à toutes ces mesures arbitraires : il leur avait donné son approbation en ne les combattant pas et avait manqué à son rôle.

Bonaparte, à son retour de l'île d'Elbe, ne songea pas à le reconstituer. Il avait appris qu'il avait laissé en dehors de son gouvernement une des forces vives de la France, l'esprit de liberté. Il voulut le ressaisir et établit des institutions libérales.

Le Sénat pouvoir conservateur et pouvoir constituant ne réapparut que sous le Second Empire, mais

la même organisation donna les mêmes résultats . la Constitution ayant mis le Sénat sous la domination du chef de l'État, le Sénat ne put rien faire que ce que celui-ci voulut bien lui laisser faire.

Vu : le Doyen,
G. DE CAQUERAY

Vu et permis d'imprimer :
Rennes le 12 juillet 1911
Le Recteur
L. GÉRARD-VARET

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Bibliographie 5

Introduction 7

Chapitre premier. — *Les origines du Sénat Conservateur* 16

Chapitre II. — *Recrutement et organisation du Sénat.* 41

§ 1. — Recrutement du Sénat 41

§ 2. — Fonctionnement du Sénat 52

A. — Présidence du Sénat. 53

B. — Administration intérieure du Sénat . . 55

C. — Convocations du Sénat 58

D. — Procédure des délibérations 60

§ 3. — Situation personnelle des membres du Sénat 62

A. — Traitements, sénatoreries 63

B. — Immunités 67

Chapitre III. — *Attributions d'ordre politique du Sénat* 73

§ 1. — Fonctions électives du Sénat. 73

§ 2. — De la suspension de la Constitution et du Jury 79

§ 3. — De la ratification des traités 87

§ 4. — Des conscriptions. 88

§ 5. — Du droit de régler la Constitution des colonies 90

§ 6. — Du droit de dissolution du Tribunat et du Corps Législatif 93

§ 7. — De la Haute Cour. 95

Chapitre IV. — *Attributions d'ordre constitutionnel* . 103
§ 1. — Le Sénat pouvoir conservateur 104
§ 2. — Rôle joué par le Sénat pouvoir conservateur 114
§ 3. — Le Sénat pouvoir constituant. 134
Conclusion 151

MAYENNE, IMPRIMERIE CHARLES COLIN